

CA 1
XC 11
-2010
R27

Government
Publications



HOUSE OF COMMONS
CANADA



THE REFERENDUM IN SUDAN: WHERE TO AFTER 2011?

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development**

**Dean Allison, MP
Chair**

**DECEMBER 2010
40th PARLIAMENT, 3rd SESSION**



Published under the authority of the Speaker of the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

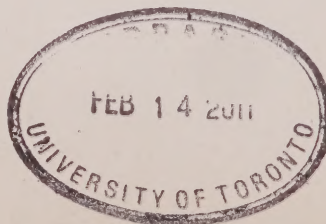
Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Standing Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services
Public Works and Government Services Canada
Ottawa, Ontario K1A 0S5
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site
at the following address: <http://www.parl.gc.ca>




**THE REFERENDUM IN SUDAN:
WHERE TO AFTER 2011?**

**Report of the Standing Committee on
Foreign Affairs and International Development**

**Dean Allison, MP
Chair**

DECEMBER 2010

40th PARLIAMENT, 3rd SESSION



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119722833>

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

CHAIR

Dean Allison

VICE-CHAIRS

Bernard Patry

Jean Dorion

MEMBERS

Hon. Jim Abbott

Paul Dewar

James Lunney

Glen Douglas Pearson

Dave Van Kesteren

Johanne Deschamps

Peter Goldring

Deepak Obhrai

Hon. Bob Rae

CLERK OF THE COMMITTEE

Carmen DePape

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

James Lee, Analyst

Allison Goody, Analyst

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL DEVELOPMENT

has the honour to present its

FIFTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has studied the implications and ramifications of the referendum in Sudan and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

THE REFERENDUM IN SUDAN: WHERE TO AFTER 2011?	1
INTRODUCTION	1
OVERVIEW	2
THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT	3
A. Conflict History	3
1. The North-South War	3
2. Darfur	4
B. Key Components of the Comprehensive Peace Agreement	4
CURRENT CANADIAN POLICY IN SUDAN	6
THE REFERENDUM IN SOUTHERN SUDAN	7
THE STATUS OF THE ABYEI REGION	9
THE WAY FORWARD: THE COMMITTEE'S OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS	12
A. Immediate Concerns	12
B. Canada's Role: Providing Long-term Support to Sudan after the Referendum	15
1. Unresolved Issues	17
2. Governance Challenges in the South	18
3. The Need to Support Women	22
4. Darfur Cannot be Forgotten	23
LIST OF RECOMMENDATIONS	27
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES	29
APPENDIX B: LIST OF BRIEFS	31
MINUTES OF PROCEEDINGS	33

THE REFERENDUM IN SUDAN: WHERE TO AFTER 2011?

INTRODUCTION

In January 2011, the people of southern Sudan will vote in a referendum to decide whether the South remains part of a unified Sudan, or becomes an independent state. The referendum is a key provision of the landmark 2005 Comprehensive Peace Agreement (CPA) which ended the devastating North-South war. The referendum's importance for Sudan and the surrounding region cannot be overstated.

As the referendum date approaches, Sudan faces numerous challenges. These include delays in the implementation of CPA provisions concerning the referendum; outstanding disagreements between the North and the South; the possibility of one or more groups within the country rejecting the outcome of the referendum; and, not least, the potential for renewed violence and massive population displacement.

The primary motivation for this study was the concern of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Development (hereafter the Committee) that the referendum on the future of South Sudan be held on time and in a manner that is free and fair. The perceived credibility of the referendum for all the Sudanese people is paramount, in order that it does not trigger renewed violence.

The other rationale for this study flows from the role that the Committee believes Canada can play in the region. There are many countries around the world grappling with poverty, insecurity and poor governance, and all need support from the international community. However, the Committee believes that building on the existing contributions that Canada is making to advance peace and stability in Sudan, and based on the types of expertise it has to offer, Canada is well-suited to play a meaningful role over the long term. While the circumstances surrounding the January referendum are very important, the referendum must not be seen as an end in itself. It is critical that Canada commit to a long-term strategy of engagement and development assistance in the country, regardless of the result.

The Committee held meetings in October and November 2010, hearing from experts, members of civil society, the Government of Canada, and the Government of Southern Sudan. The Committee's understanding of the rapidly evolving situation benefitted from "on the ground" information it received from the Carter Center, which is currently observing voter registration and education in Sudan, and Canadian government officials who appeared before the Committee both before and after a field visit to North and South Sudan.

OVERVIEW

With the exception of a brief period of peace from 1972 to 1983, Sudan has been plagued by protracted conflicts since its independence in 1956. At the heart of these internal conflicts has been regional economic marginalization and political under-representation. Sudan's peripheries have also reacted to what they perceive as efforts by northerners, in the form of the central government in Khartoum, to unify the country along the lines of Arabism and Islam.

The realization of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) in 2005 between the central government and southern rebels, therefore, marked a significant milestone. As part of the CPA, the South will vote in January 2011 to determine whether it remains part of a unified Sudan, or becomes an independent state. Many observers view the impending referendum as a pivotal moment in the country's history. However, significant concerns have arisen over the last few months in light of delays with respect to the institutional and logistical steps necessary to conduct the referendum on schedule and in a credible manner. Moreover, other key issues raised by the CPA, including the fate of the Abyei region and border demarcation, and post-CPA issues like citizenship rights have yet to be resolved between the parties.

As noted above, the importance of the upcoming referendum in Sudan and its potential impact on the future of that country cannot be overstated. However, it is important to remember that the referendum is not being held in a vacuum. Sudan is the largest country in Africa, bordering nine others. Its future will therefore have a significant bearing on the broader stability of North and East Africa. The historical evidence for this connection can be drawn directly from the experience of Sudan's long civil war, which was devastating not only for the Sudanese people but for the surrounding region. The Assistant Deputy Minister for Europe, Eurasia and Africa at the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), Jillian Stirk, underscored this point, telling the Committee: "Sudan's crises are a chronic source of instability, with regional implications, fuelling the trade in light weapons, illicit smuggling, and cross-border conflict. Such instability perpetuates ongoing human rights abuses and human suffering in this region of the world."¹

Indeed, while international diplomatic engagement with Sudan has increased in pace and intensity as the end date of the CPA—July 2011—draws near, this engagement is still insufficient in light of the enormity of the challenges that lie ahead. A large-scale movement of humanity is already underway in Sudan, which could intensify following the referendum. The basic needs in South Sudan were already massive before the referendum process began, given that the development of infrastructure, service-delivery, education, health care and governance for the region had been neglected as a result of decades of armed conflict. Finally, with respect to the neighbouring countries, there are serious political and diplomatic sensitivities to consider. For example, some

1 *Evidence, Meeting No. 28, October 19, 2010.*

countries in Africa, and the African Union itself, appear concerned about the precedent that southern secession could set for the continent. Others have bilateral interests at stake. Sudan's northern neighbour Egypt, for example, is concerned over any possible impact from the referendum for the sharing of Nile waters.

The Committee stresses that these challenges are not for Sudan to confront alone. Given the wider implications of the referendum for Sudan's immediate region and the continent of Africa, the international community must play a constructive role going forward in assisting the Sudanese people as they face these challenges. The Secretary General of the United Nations acknowledged as much in his recent remarks to the Security Council on this issue. Stating that "the coming months are likely to be difficult for the people of Sudan and the international community engaged there," Ban Ki-Moon also raised the spectre that "the referendum has the potential to change the future of the country and send shockwaves throughout the region".²

THE COMPREHENSIVE PEACE AGREEMENT

A. Conflict History

1. The North-South War

A civil war between rebels in the South, led by the Sudan People's Liberation Army (SPLA), and the Government of Sudan was waged on and off in two major stages, 1956-1972 and 1983-2005. War had broken out again in 1983 "in response to a division of the south into three administrative provinces and the introduction of Islamic law (*sharia*) and emergency rule". Moreover, the South was "also wary of economic exploitation in the development of southern oil resources (discovered near Bentiu in 1978) and in the construction of the Jonglei Canal (which was planned to divert water from the White Nile around the giant Sudd swamp)".³ An estimated two million people died from war-related causes and a further four million were displaced. It had been one of the world's longest running civil wars, and one of the most complex and devastating humanitarian emergencies. The conflict was brought to an end with the signing of the CPA in January 2005. To support implementation and monitoring of the CPA, the United Nations deployed a large peacekeeping force—the United Nations Mission in Sudan (UNMIS), currently consisting of almost 9,500 troops, 486 military observers, and 655 police officers.⁴

2 United Nations Secretary-General, SG/SM/13252; SC/10087; AFR/2062, November 16, 2010, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sgsm13252.doc.htm>.

3 Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Profile 2009: Sudan*, London, United Kingdom, 2009.

4 See <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/facts.shtml> (accessed October 31, 2010). The UN mission's current authorization ends on April 30, 2011.

2. Darfur

More recently, conflict has also simmered in Sudan's western province of Darfur, fuelled by an intensification of long standing political and economic grievances as well as the emergence of issues pertaining to land disputes and "creeping desertification".⁵ When rebel groups, led by the Justice and Equality Movement (JEM) and the Sudan Liberation Movement (SLM), took up arms against the government in 2003, the latter directly and indirectly supported a counter-insurgency campaign using both Janjaweed militia and other armed rebel groups to suppress the rebellion. These actions have resulted in systematic violence and abuses against civilians in the Darfur region. Since the outbreak of fighting, between 200,000 and 300,000 people have died from conflict-related causes (violence, disease, hunger) and approximately 2.7 million people have been displaced. The UN has deployed a peacekeeping force specifically for Darfur, the African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID), of about 17,000 troops, 264 military observers, and 4,747 police officers.⁶

In an important turn of events, in March 2009, the International Criminal Court (ICC) issued an arrest warrant for Sudanese President Omar al-Bashir on charges of crimes against humanity and war crimes; a second warrant followed in July 2010 on charges of genocide committed in Darfur. While there have been multiple attempts at mediated peace talks between the parties to the conflict, no comprehensive political settlement has yet been reached.

B. Key Components of the Comprehensive Peace Agreement

On January 9, 2005, the CPA was signed in Nairobi by the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army (SPLM/SPLA).⁷ The CPA built on six agreements that had been reached between the parties from 2002 to 2004.⁸ The life of the CPA, which established a six-month "pre-interim period" and a six-year "interim period", runs until July 2011.

The CPA is lengthy and the agreed provisions within it are numerous, touching on all aspects of Sudanese government, administration and daily life, including the creation of various commissions and tribunals, security arrangements, boundary demarcation processes, steps for holding a population census, revenue (including oil) sharing, power-sharing, and the establishment of interim constitutions, amongst many other provisions. The main political components of the CPA were the creation of a national unity government in Khartoum and the creation of a semi-autonomous region of southern

5 EIU, *Country Profile 2009: Sudan*.

6 See <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> (accessed October 31, 2010). The UN mission in Darfur is currently authorized until July 31, 2011.

7 The SPLM is the political wing/party of the SPLA.

8 See, United Nations Mission in Sudan, *The background to Sudan's Comprehensive Peace Agreement*, <http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=515> (accessed, December 8, 2010).

Sudan, which would be governed during the interim period by a new Government of Southern Sudan (the GoSS), within the overall federal structure for the country. Nationally and in the South, the CPA also called for “a decentralized system of government with significant devolution of powers...”⁹ Overall, as Jillian Stirk of DFAIT explained to the Committee, the CPA included ambitious provisions “that were designed to transform Sudan and to make unity attractive before its end date of July 9, 2011”.¹⁰

In accordance with these provisions, Sudan now has a Government of National Unity (GNU), involving a partnership between the National Congress Party (NCP)—the majority partner in the GNU, which is led by President Bashir and which has governed the country since a military coup in 1989—and the more “junior partner” of the Sudan People’s Liberation Movement (SPLM)—the principal southern party.¹¹ National presidential and legislative elections, and those for the semi-autonomous area of South Sudan, were supposed to have been held in 2009, but were rescheduled for April 11 to 15, 2010. The incumbent national President—Omar al-Bashir—received 68% of the vote, securing re-election. Many of the other candidates had withdrawn in a boycott shortly before the vote was held. In South Sudan, the incumbent from the transitional period, Salva Kiir, received 93% of the vote, easily retaining the presidency of the GoSS.

Two referenda are supposed to be held by the January 9th deadline. The first stipulates a vote on the future of South Sudan. The second would determine whether Abyei, a region which straddles the North and South, will maintain special administrative status in the North, as defined under the CPA, or become part of the South, “irrespective of the outcome of the south’s own referendum on secession”.¹² Furthermore, the CPA also spelled out two processes of “popular consultations” for the states of Southern Kordofan and Blue Nile—two “other contested areas in northern Sudan”.¹³ Reflecting on all of the processes that were set in motion by the CPA, Mr. Elsadig Abunafeesa, a former UN official, told the Committee that, “Today Sudan is in a position to be or not to be the largest country in Africa.”¹⁴

9 As defined in the “Power Sharing” Protocol of the *The Comprehensive Peace Agreement Between The Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People’s Liberation Movement/Sudan People’s Liberation Army*.

10 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010. Section 2.5 of the section on the “Right to Self-Determination for the People of South Sudan” in the Machakos Protocol of the CPA stipulates that: “At the end of the six (6) year Interim Period there shall be an internationally monitored referendum, organized jointly by the GOSS and the SPLM/A, for the people of South Sudan to: confirm the unity of the Sudan by voting to adopt the system of government established under the Peace Agreement; or to vote for secession.” Source: *The Comprehensive Peace Agreement Between The Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People’s Liberation Movement/Sudan People’s Liberation Army*.

11 EIU, *Country Profile 2009: Sudan*, p. 4.

12 Integrated Regional Information Networks (IRIN), *Analysis: A guide to Abyei’s referendum*, July 14, 2010, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?reportid=89832>.

13 Katherine Almquist, *Renewed Conflict in Sudan*, Council on Foreign Relations (CFR), Center for Preventive Action, Contingency Planning Memorandum No. 7, March 2010.

14 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

CURRENT CANADIAN POLICY IN SUDAN

Sudan has been one of Canada's foreign policy priorities in recent years. Efforts are intended to support the full implementation of the CPA, while also helping to resolve the crisis in Darfur. Canada has allocated over \$800 million to Sudan since January 2006. Ms. Jillian Stirk of DFAIT noted that Canada takes a whole of government approach in the country because of its multi-faceted challenges. Moreover, Canadian assistance is directed to all parts of Sudan.

As explained to the Committee by DFAIT officials, Canada's activities in Sudan flow from three priorities. First, Canada "is working with the Sudanese and international partners to contain violence and enhance security".¹⁵ This includes the deployment of Canadian Forces and civilian police personnel to the UNMIS in "training and military observation" capacities, as well as support for disarmament, demobilization and reintegration processes. "Nearly 430 Canadian military and civilian peacekeepers have served with UNMIS since its inception."¹⁶ Second, Canada is working to reduce vulnerability through development assistance and humanitarian relief, including for refugees and internally-displaced persons. The third element of Canada's current strategy focuses on peacebuilding and longer-term reconstruction. Programming in this area targets, for example, agricultural productivity, "access to basic services such as education and health care for children and youth," and governance sector capacity-building in South Sudan.¹⁷

In the immediate term, Canada is providing support for activities related to the referenda processes: Ms. Stirk told the Committee that, "Canada founded and co-chairs the Khartoum-based donor working group on the referenda and has hired a full-time coordinator to facilitate its work."¹⁸ Canada is also contributing \$7 million to the UN Development Programme "referendum basket fund that will support activities necessary to hold the referenda".¹⁹ Moreover, officials stated that, Canada is "partnering with the Carter Center, through a \$2-million contribution, to observe the referenda themselves, and we are planning to deploy monitors with the [European Union] monitoring mission as well."²⁰

Departmental officials also provided the Committee with an update on recent diplomatic activity in the Sudan following a delegation visit in November. Two officials, Mr. Donald Bobiash, DFAIT's Director General of the Africa Bureau, and Mr. Douglas Scott Proudfoot, DFAIT's Director of the Sudan Task Force, described their discussions with various governmental, international and non-governmental stakeholders in North and

15 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

South Sudan, as well as officials from Canadian missions in the region. In addition, Mr. Proudfoot travelled to Cairo for meetings with Egyptian officials as well as the secretariat of the Arab League, which has significant influence in North Africa and in Sudan.

THE REFERENDUM IN SOUTHERN SUDAN

Most witnesses discussed the imperative need for the referendum on the future of South Sudan to be held on time and in a credible and legitimate manner. For example, Ms. Jillian Stirk of DFAIT emphasized that, “[G]iven the anticipation building towards the January 9, 2011, date among southern Sudanese, many fear that any delay in the holding of the referendum may lead to the outbreak of widespread violence and the collapse of the CPA.”²¹ Canada has consistently emphasized to both sides that the terms of the CPA must be fully respected.

Many observers view the imminent referendum as a pivotal moment in Sudan’s history. However, concerns have arisen in light of delays and disputes that have occurred throughout the process. Ms. Stirk told the Committee that, “We cannot underestimate the challenges facing the holding of these referenda in a transparent and credible manner. Deep political differences and suspicions appear to be hampering progress in referenda preparations.”²² The Secretary-General of the Southern Sudan Referendum Commission, Mohamed Osman al-Nujoomi, was only appointed in September; voter registration did not commence until mid-November. The geographic and logistical challenges associated with voter registration are also significant. As Mark Simmons of FAR Sudan put it to the Committee:

Sudan as a whole is the size of Quebec and Ontario combined. Southern Sudan, which is the Ontario equivalent in size terms, has possibly as much as 100 kilometres of paved road. How on earth are you going to do a registration of voters there, and in Canada, and in Ethiopia, and in the U.S., and in the U.K., and in northern Sudan, in six days, which has now been extended to 17 days?²³

In light of this situation, the representative from the GoSS who appeared before the Committee, Mr. Joseph Malok, argued that the international community and Canada should “send election monitors to both northern and southern Sudan to help in the smooth running of the referendum process”.²⁴

The Committee was given an assessment of progress in voter registration and education, at a relatively early stage in both processes, by the Carter Center, a US-based NGO which is monitoring the referendum process on the ground in Sudan. Beginning in

21 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

22 *Ibid.*

23 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

24 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

September, the Center deployed 16 long-term observers in Sudan who will be in place into February. An additional 30 medium-term observers are assisting with voter registration, work which will continue until around December 19th. In the immediate voting period, they “intend to have another 50 short-term observers who will join our long-term observers and core staff”.²⁵

Ms. Sarah Johnson, the Center’s Assistant Director and Program Manager for Sudan, and Ms. Sanne van den Bergh, the Center’s Field Office Director, provided the Committee with an overview of some of the issues encountered to date:

- Insufficient funds available to the referendum commission and bureau;
- Heavy centralization of the referendum commission;
- “Some communication gaps between the commission chair and the international technical advisers. They have stalled approval of a number of important documents, including the voter registration manual and observer regulations”;
- Absence of regulations around campaigning;
- Lack of vehicles to move materials to referendum centres;
- “Vague eligibility criteria” for registration;
- Voter education/information in the public sphere has been “extremely low” in the South and North;
- No consideration committees established yet in the North or South (to handle appeals);
- “Very little discussion of the unity option publicly in the south”; and,
- With respect to southerners living in the North, in some cases they are “afraid to register” as a result of the uncertainty around citizenship, and many living in the North “are not clear whether they are even eligible to register.”²⁶

Ms. Johnson and Ms. Van den Bergh did acknowledge that the pace of preparations, while very slow at first, had increased “dramatically in the last few weeks”. Moreover, training of electoral staff “has happened on time. Most of the materials seem to

25 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

26 *Ibid*.

have arrived at the county level and at the centres..." Mr. Bobiash of DFAIT labelled the progress a "heroic effort".²⁷

With respect to voter registration, the Carter Center told the Committee that as of November 18, 2010 there had been "very low turnouts in every state" in North Sudan, while turnout in the South had been "much better".²⁸ Voter registration was originally scheduled to run from November 15 to December 1. However, on November 26 the referendum commission announced that an additional week would be added because of large turnout experienced by some centres in the South, which needed more time to obtain additional registration materials after running out. One referendum commission member, Chan Reek Madut, told the media that, "It is not going to affect the January 9 deadline... We are going to reduce some days for reporting and complaints before then. It will be condensed."²⁹

There are some issues related to the actual referendum formula. Ms. Johnson explained that in order for the referendum result to be "considered valid," 60 % of those people who registered must turn out to vote. Then, "it is a 50-plus-one vote for either unity or secession."³⁰ This threshold has presented some complications for voter registration, given the number of southern Sudanese currently living in North Sudan and the poor information available on the registration process and eligibility. Mr. James Davis of Kairos, a church-based Canadian NGO, described the intersection of the registration threshold and the number of southerners living in the north as follows:

The hijinks there is simply that if they can get enough people to register by making it easy for them and somehow make it at least incrementally more difficult to actually vote, then it will not satisfy the 60% of registered voters going past the mark of 50% plus one.³¹

Mr. Simmons of FAR Sudan also commented on voter registration in the North, telling the Committee that "[T]here is some support now in the north to encourage people to claim southern citizenship and to be eligible for voting, because that will raise the number of registered voters and reduce, therefore, the percentage of voters who may be more likely to vote for independence."³²

THE STATUS OF THE ABYEI REGION

As mentioned, the CPA also stipulates a referendum on the future of the Abyei region, which is situated between Southern Kordofan in the North and the Unity and Northern Bahr El Ghazal states in the South. Abyei currently enjoys special administrative

27 Ibid.

28 Ibid.

29 "Sudan extends vote registration after huge turnout," *Reuters*, Khartoum, November 26, 2010.

30 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

31 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

32 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

status under the national presidency. In accordance with the CPA, the Abyei referendum is supposed to occur at the same time as the referendum on the future of South Sudan. However, significant delays have been encountered. Jillian Stirk of DFAIT explained these delays as follows: "All preparations for the Abyei referendum are currently on hold because the two parties to the CPA cannot agree on the formation of the Abyei referendum commission."³³

Some observers are concerned that disagreements over Abyei could provide the trigger point for renewed violence in Sudan. Mr. John Lewis of Kairos underlined the sensitivity of the region for both sides in telling the Committee that the GoSS "likened Abyei to Kashmir". He also said, "I think the analogy of India and Pakistan is probably a correct one, but also distributing."³⁴ Ms. Stirk delivered a similar message, indicating that the determination of "whether Abyei will remain in the north or join the south is a highly sensitive issue in Sudan..."³⁵

As such, the rhetoric on the fate of Abyei has been heated, reflecting the entrenched positions and the understanding that Abyei is a key negotiating piece within the broader range of outstanding CPA and post-CPA items. On October 14, 2010, northern officials told the media that, "It is very clear that right now it is not possible to have the Abyei referendum on January 9, 2011. We all agree that this is no longer practical." A member of the SPLM, Deng Arop Kuol, responded to this by stating that, "A delayed vote is unacceptable. The people of Abyei are still holding out for the referendum to be held on January 9. If the government does not give them that option, we can have a self-run referendum."³⁶

Observers are extremely doubtful that the referendum on Abyei can be held on time, and there is speculation that the territory could end up being part of some form of negotiated solution between North and South. Upon his return from the country, another official from DFAIT, Mr. Bobiash, told the Committee that, "Given the tension building in Abyei as it becomes increasingly unlikely that its referendum can feasibly begin on January 9, there are fears that violence could erupt in this area and spark a larger conflict." He went on to summarize the real interests of the two negotiating parties, stating:

33 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

34 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

35 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010. The International Crisis Group (ICG), a non-governmental organization that researches the prevention and resolution of conflict in countries around the world, contests the common description of Abyei as oil-rich. In their recent report, the ICG writes that, the 2009 ruling of the Permanent Court of Arbitration on the final borders of Abyei "reduced the size of the area" of that which had been established by the previous 2005 ruling of the Abyei Boundary Commission, "and in doing so in effect cut the two most lucrative sites—the Heglig and Bamboo oilfields—out of the area." The ICG cites current estimates of Abyei's oil reserves as accounting for approximately 0.6% of Sudan's total oil revenue. See: ICG, *Negotiating Sudan's North-South Future*, Update Briefing, Juba/Khartoum/Nairobi/Brussels, November 23, 2010, p. 4.

36 Andrew Heavens, "Sudan Abyei vote deadline 'impossible': north," *Reuters*, Khartoum, October 14, 2010.

For the north, Abyei is being used as a card to extract more concessions from the post-referendum negotiations, while for the south, Abyei is home to key members of the SPLM and is seen as the heart of the south's liberation struggle.³⁷

Mediation efforts have intensified in recent months. Under the auspices of the United States, both sides engaged in talks on the margins of the UN high-level meeting on Sudan in late September 2010. This was followed by more formal talks between the same parties and local leaders in Addis Ababa, Ethiopia in October. However, despite various proposals, a final agreement was not reached. Negotiations are now being continued as part of the broader negotiations being facilitated by the African Union High-level Implementation Panel on Sudan.³⁸

Witnesses told the Committee that the most contentious issues in Abyei are citizenship and grazing rights. Mr. Proudfoot from DFAIT explained that while the majority of the settled population in Abyei are of the Dinka ethnic group and considered to be "southern-identified," the major sticking point is the status of a large nomadic group aligned with the North—the Misseriya—who graze their cattle in Abyei for several months a year. Mr. Proudfoot said, "The Misseriya, which have always migrated in and out of Abyei, are northern-identified and Arab-speaking. The question is, how many of them can be considered residents of Abyei for voting purposes? They simply haven't come to a conclusion on this..."³⁹ While the CPA specifically names the Ngok Dinka community as "residents" of Abyei, it also states that "[T]he criteria of residence shall be worked out by the Abyei Referendum Commission," which as noted has yet to be established. Ms. Stirk of DFAIT declared that disagreements over the residency/voting status of the Misseriya are "at the heart of this impasse."⁴⁰

Linked to all of the above issues is the exact demarcation of Abyei's borders. The CPA stipulated the creation of an Abyei Boundaries Commission (ABC) tasked with completing demarcation. The ABC released its ruling in July 2005, which was rejected by the National Congress Party (NCP). Then, "[A]fter three years of deadlock and a series of violent clashes, the parties submitted the dispute for arbitration."⁴¹ A final ruling was made by the Abyei Tribunal of the Permanent Court of Arbitration (PCA) in 2009. Ms. Van den Bergh of the Carter Center told the Committee that, "At the moment, the PCA ruling is still accepted by both parties. There hasn't been any official diversion from that... [T]here have been several other proposals floated. None of them have been accepted or outright rejected by either side."⁴² While the SPLM and NCP have voiced their acceptance of the ruling, the Misseriya have not because they think it puts "too much of their pastureland

37 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

38 ICG, *Negotiating Sudan's North-South Future*, pp. 4-9.

39 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

40 *Ibid.*

41 ICG, *Negotiating Sudan's North-South Future*, p. 4.

42 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

inside Abyei”.⁴³ Ms. Van den Bergh went on to state that for now, “[T]he PCA ruling still stands and the Abyei Referendum Act still calls for a commission to be set up and the referendum to be carried out simultaneously with the southern Sudan referendum.”⁴⁴ In order to prevent Abyei from becoming “a hot spot in years to come,” Mr. Malok, a representative of the GoSS, urged that, “The international community, and Canada in particular, must put political pressure on both the NCP and the SPLM so that the Abyei referendum takes place at the same time as the referendum in southern Sudan.”⁴⁵

THE WAY FORWARD: THE COMMITTEE’S OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

A. Immediate Concerns

The international community’s immediate priority in Sudan is to prevent any return to violence and to ensure that the referenda schedule, as agreed to in the CPA, stays on track. Jillian Stirk of DFAIT told the Committee that, “Regardless of whether the people of Sudan ultimately choose unity or secession, Canada’s main desire is for the maintenance of peace and stability in Sudan and the region.”⁴⁶

In recognition of the tenuous situation, a high-level meeting on Sudan was held at UN Headquarters on September 24, 2010. UN Secretary-General Ban Ki-moon outlined the expectations of the international community for the referenda processes, referring to south Sudan and Abyei. He stated:

We expect the referenda to be peaceful, carried out in an environment free of intimidation or other infringements of rights. We expect both parties to accept the results, and to plan for the consequences. And finally, we expect the parties to adhere to the CPA, without unilateral acts on either side, North or South.

He went on to state that, “Whatever the outcome, North and South must coexist peacefully.”⁴⁷

The Committee wishes to underline these sentiments and calls upon both parties to the CPA to ensure that the referendum on the future of South Sudan is held on time and in a manner that is free, fair and credible to all the Sudanese people. The Committee also calls upon both parties to the CPA to fully respect the outcome of the referendum, with the understanding that whatever the result, the event itself will be followed by a period of negotiation between the North and South so they may peacefully resolve the many

43 “FACTBOX — Key facts about Sudan’s disputed Abyei region,” *Reuters*, November 23, 2010, <http://af.reuters.com/article/sudanNews/idAFLDE6AM1V720101123?sp=true>.

44 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

45 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

46 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

47 UN News Centre, *Remarks at High-Level Meeting on Sudan*, Secretary-General Ban Ki-moon, UNHQ, September 24, 2010, http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=965.

outstanding issues between them. Finally, it is clear to the Committee that a negotiated solution for the status of the Abyei region would be decisive catalyst in efforts to preserve peace.

No matter the outcome of the January referendum, there will be security, humanitarian, economic and political consequences for Sudan and its wider region, for which the international community—including Canada—must prepare. Many of these will be discussed next, but in terms of possible political consequences, Mr. Abunafeesa, a retired UNMIS official, pointed to the symbolic implications of a referendum in Africa that deals directly with the question of unity versus independence. Affirming that the South has a “right to self-determination,” he also cautioned the Committee that the referendum “might have some implications or ramifications for Africa, especially in neighbouring countries, such as Congo, Uganda, Kenya... Ethiopia—there are also minorities there—and even Chad...”⁴⁸

Having considered the above issues, the Committee recommends that:

- 1. The Government of Canada should take all possible steps to help the relevant authorities to hold the referendum on the future of South Sudan, scheduled for January 9, 2011, on time and in a manner that is free, fair and credible. This should include intensified diplomatic engagement with both the National Unity Government in Khartoum and the Government of Southern Sudan; and, continued support for the Carter Center and European Union monitoring mission so that those organizations can assist with voter education as well as monitor the referendum in Sudan.**
- 2. The Government of Canada should work with its international partners to encourage the Government of National Unity and the Government of Southern Sudan to respect the outcome of the January 9, 2011 referendum.**
- 3. Canada should send a high-level delegation that includes Ministers and parliamentarians to both North and South Sudan immediately following the referendum in order to communicate its continuing interest in a peaceful future for the Sudanese people, including in Darfur. The delegation should assess, with civil society, needs on the ground and establish with governments the most effective types of assistance Canada can contribute toward optimal outcomes.**

48 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

4. The Government of Canada should closely monitor and offer support to ensure a timely and fair conclusion to the negotiations between the parties to the CPA over the Abyei region.

While not assuming that violence will erupt, the Committee is strongly of the opinion that Canada and its international partners need to take immediate steps aimed at conflict prevention, while also putting in place a robust contingency strategy in the event that armed conflict were to occur. As noted repeatedly in this report, the potential consequences of the referendum could be enormous.

The Committee is also mindful of testimony it received indicating that opportunities to build on the peacebuilding path originally envisioned by the CPA continue to exist. Canadian government officials who returned to the Committee for a second appearance following a visit to Sudan in early November stated that they were more optimistic about the country's immediate future than at the time of their original appearance in October. Mr. Bobiash of DFAIT said his assessment was based on their "distinct impression that neither side wants to return to war".⁴⁹ While alarming signals and rhetoric have been displayed in recent months, both parties have also "gained considerably during these past five years of peace and stand to benefit from maintaining stability in the north and in the south".⁵⁰ At the same time, the officials also continued to insist, however, that the situation remains complex, unpredictable and capable of rapid deterioration. Indeed, following a reported bombing incident that had occurred recently in Western Bahr al-Ghazal province (South Sudan), the UN sent a team to investigate. As the Committee completes this report, it notes that on December 14th 2010, a United Nations spokesman, Kouider Zerrouk, told the media that: "After verification it was established by the [joint ceasefire commission] members that air attacks took place."⁵¹ The Committee views this development, and any other events like it, with serious concern. With this in mind, the Committee recommends that:

5. The Government of Canada should continue to closely monitor events around the referendum, with a particular concern placed on any acts of intimidation or violence committed in South Sudan.

Contingency planning is needed to prepare for the possibility that a large-scale movement of people could occur around the time of the referendum and in the period following it. This could be triggered by the uncertainty facing northerners living in the South and southerners living in the North, and presumably by the desire of some individuals to live in one state or the other were the south to vote in favour of independence. Mr. Proudfoot of DFAIT told the Committee that, "Even assuming that the citizenship issue

49 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

50 *Ibid.*

51 "South Sudan bombing confirmed by UN ahead of referendum," *BBC News*, December 14, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11989787>.

is resolved satisfactorily, there is a possibility there could be large movements of populations after the referendum, either from south to north or from north to south.”⁵²

Movement is already underway. Mark Simmons of FAR Sudan, whose NGO works on the ground in South Sudan, reported to the Committee upon his return from the country that, “There is a dramatic increase in people moving southwards.”⁵³ Mr. Proudfoot noted that Canada already has some programming in place in Sudan that addresses population displacement. He stated that the most successful CIDA support in this area has focused on services for internally-displaced persons (IDPs) “at the community level rather than targeting IDPs specifically.”⁵⁴ The rationale for such support is that if communities are not effectively equipped to deal with the inflow, IDPs will not necessarily resettle and may move on to other areas.

Given the complexity and scale of the challenges associated with population movement within Sudan, it is clear that Canada and the international community have to provide immediate and longer-term support to address these humanitarian needs. The longer-term challenges, which flow from unresolved citizenship issues, are dealt with in the next section of this report.

B. Canada’s Role: Providing Long-term Support to Sudan after the Referendum

The Committee strongly believes that there must be a continuing role for Canada to assist Sudan in the post-referendum period, particularly with respect to development aid and humanitarian assistance and capacity-building initiatives. This message was brought to the Committee by all witnesses. Mr. Davis of Kairos told the Committee that,

The CPA guarantors, the United Nations and the international community, need to demonstrate a renewed political will and commitment to enhance their engagement, not just until the referendum but also throughout the coming months and years of transition.⁵⁵

Mr. Abunafeesa, a retired UN official, similarly argued that there is a role to be played by “countries that could be trusted to build peace” and work to ensure that development takes hold.⁵⁶ This sentiment was also expressed by a representative of the GoSS. Mr. Joseph Malok said that there is much for Canada to offer in the way of “respect and leadership” in addressing ongoing North-South issues, considering that “Canada has

52 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

53 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

54 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

55 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

56 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

no personal ambitions to pursue either in the north or in the south". In his words, Canada's only objective "is to make sure peace is maintained in Sudan as a country".⁵⁷

The Committee is encouraged by the testimony it received from government officials affirming the need for long-term Canadian engagement in Sudan beyond the referendum date. Mr. Douglas Scott Proudfoot of DFAIT described Canada's position as follows:

The referendum is an important moment in Sudan's history, but far more important is what happens afterwards. It's for this reason that Canada is bending its efforts to support not just the referendum itself but a stable Sudan in which development can take place regardless of the outcome of the referendum.⁵⁸

As witnesses told the Committee, the central issue will be encouraging constructive relations between the North and South in the years and decades to come, with the understanding that, even if only as a function of their sheer proximity and shared land, water and peoples, they will have to continue to deal with one another.

This overarching position needs to be realized through concrete international support for development in the country, particularly as relates to improvements in governance. Indeed, while the current focus of the international community has been on the conduct of the voter registration and the referendum process, as well as immediate displacement issues, it cannot be forgotten that the ongoing humanitarian challenges in Sudan are daunting. Jillian Stirk of DFAIT told the Committee that there continue to be "an estimated 5.2 million internally displaced persons throughout Sudan, including 2.7 million in Darfur, and some 430,000 Sudanese refugees in neighbouring states, with more than half of them in Chad".⁵⁹ Ms. Zaynab Elsayi of the Sudanese Women Empowerment for Peace similarly told the Committee that, "[T]he whole of Sudan is in need of support," not just the conflict areas.⁶⁰ It is for all of these reasons that Ms. Stirk reminded the Committee that, "For a country with so much potential that has experienced so much suffering, we must remain committed to helping them find the complex, long-term solutions that will provide a brighter future."⁶¹

The remaining sections discuss the key issues that will need to be addressed as part of a strategy of long-term engagement with Sudan.

57 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

58 *Evidence*, Meeting No. 35, November 18, 2010.

59 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

60 *Evidence*, Meeting No. 27, October 7, 2010.

61 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

1. Unresolved Issues

While the referendum on the future of South Sudan is the dominant issue in the CPA, and has been accorded the greatest degree of international attention, there are several other issues related to post-referendum negotiations, the most important of which are border demarcation, division of the national debt, oil-revenue sharing, and citizenship rights. These still need to be negotiated between the North and South. Ms. Jillian Stirk told the Committee that neither the CPA nor the Interim National Constitution established a framework outlining how these issues would be resolved after the referendum takes place. Each is very sensitive and has the potential to derail peace. Mediated negotiations must therefore continue in the coming months.

On the specific issue of border demarcation, which was supposed to have been resolved within six months of the signing of the CPA, Mr. Proudfoot told the Committee that the remaining disagreement pertains to 20% of the total area. That is, cases “where there are populations [living] on both sides of the border”.⁶² Sensitivities around border demarcation flow from the strategic and practical concerns of both parties, including land and grazing rights, water sources, and natural resources.

While the country’s oil reserves are predominantly in South Sudan, the infrastructure necessary to export the oil to market is controlled by and located in the North. The CPA established an interim revenue-sharing scheme whereby oil extracted from the South would be split evenly between the governments in the North and South (some 2% of the revenue is reserved for the local region from which it is extracted). Given that oil revenues are critical to the Sudanese economy, a post-referendum mechanism for revenue-sharing will have to be developed. Some observers are hopeful that this is an item upon which progress can be made because of the mutual economic interests at stake.

Most of these outstanding CPA and post-CPA issues were not dealt with in significant detail during the Committee’s hearings, other than to highlight that the referendum is by no means the end of the North-South peace process. Attention must therefore remain fixed on negotiated solutions if peace is to hold. One contentious issue that was raised by all witnesses was citizenship. As Mr. Proudfoot put it to the Committee, citizenship “is possibly the most important single post-2011 issue”.⁶³ As noted previously, southerners living in the North and vice versa are expressing anxieties about their citizenship status, should the South vote in favour of independence in January. Mr. Lewis of Kairos summarized the issue as follows:

[T]here are an estimated 1.5 million southerners in the north. They are people displaced from the decades of war in southern Sudan. There are questions about their future. We need to encourage both northern and southern Sudanese leaders to promise not to

62 Ibid.

63 *Evidence*, Meeting No. 33, November 18, 2010.

expel one another's citizens after the results of the referendum. There are still questions specifically about citizenship rights in northern Sudan. The Government of Southern Sudan... has agreed to recognize northern Sudanese in the south as citizens. We haven't had the same guarantees from the government in the northern part of the country.⁶⁴

However, Mark Simmons of FAR Sudan pointed out that some of the southerners living in the North will not necessarily be welcome in the South for political reasons. Mr. Simmons described these complications as follows:

You have the age-old problem of any refugee community anywhere... where populations that didn't stay and fight are mistrusted when they return home because they weren't involved in the fight for independence, if you like. In terms of numbers, we're looking at around half a million who would voluntarily return and probably another million who would be forced out if the government of the north decided they would not be welcome in the south.⁶⁵

Mr. Simmons also drew the Committee's attention to an embedded problem: it is unclear at this point where the latter people would go. The fear is that "[T]hey would end up in sort of no man's land along the border..."⁶⁶ Canada has provided some technical advice to both sides on citizenship issues. However, as illustrated above, unresolved citizenship questions could be a potentially destabilizing force in the coming months.

2. Governance Challenges in the South

Overall, despite experiencing economic growth in recent years resulting primarily from oil revenues, the development challenges facing the Sudan are significant. The country ranked 154th out of 169 countries on the United Nations' 2010 *Human Development Index*. In the South, if the referendum favours secession, the immediate development needs facing the new state would be significant. As a result of decades of war and underdevelopment, the region is one of the poorest in the world.

This point was emphasized by all witnesses. Mr. Bobiash of DFAIT told the Committee that, "Simply put, development indicators in South Sudan are among the lowest in the world. Access to basic health care, potable water, and roads is virtually non-existent for the majority of South Sudan's communities."⁶⁷ Similarly, another DFAIT official, Ms. Stirk, wrote that while the South is roughly the size of Western Europe, its stark infrastructure needs can be illustrated by the fact that it only has about 100 kilometres of paved roads. She estimated literacy rates in the south to be under 25%.⁶⁸ Education is also a relevant challenge for the capacity of government officials in

64 Evidence, Meeting No. 30, October 26, 2010.

65 Evidence, Meeting No. 32, November 2, 2010.

66 Ibid.

67 Evidence, Meeting No. 35, November 18, 2010.

68 "Canada's Support to Sudan pre and post Referenda: Standing Committee on Foreign Affairs and International Development Meeting, Statement by Jillian Stirk, Assistant Deputy Minister, Europe, Eurasia and Africa," p. 2.

the South. The Committee was told by Mr. Philip Baker of CIDA that more than half of those civil servants do not have a full primary school education “and only 5% have a university degree”. He framed the challenge as one of a civilian government that is in the nascent stages of emerging from its previous incarnation as a military government.⁶⁹

Strengthening the capacity of the Government of South Sudan (GoSS), a semi-autonomous entity that already has formal responsibilities for governance in the South, is therefore a key area requiring support from the international community. Ms. Stirk underlined the message that, “Despite this autonomy, the Government of South Sudan still lacks many of the basic capacities needed to effectively meet the needs of the people of southern Sudan.”⁷⁰ Joseph Malok, of the GoSS, called for international and Canadian support in this area. He told the Committee that, “It is impossible to have good governance without capacity building.”⁷¹ Upon his return from a recent trip to Sudan, Mr. Proudfoot of DFAIT described existing Canadian support for governance sector capacity-building in the South, explaining that this need would be there with or without the referendum, but that the urgency for this assistance has become amplified by the prospect of independence.⁷²

Witnesses told the Committee that, following the referendum, the pressure within South Sudan will shift to the local government; expectations are very high in the South that lives will change for the better once the referendum is over. Mr. Bobiash of DFAIT told the Committee that when he and other Canadian government officials were in the South, they “[H]eard a lot of frustrations expressed at the political level, as well as unmet expectations of peace dividends that have still not arrived to most communities...”⁷³ He described South Sudan’s governance challenge as follows: “As long as it continues to access its oil wealth, the great challenge for South Sudan will remain translating its revenue and international assistance into sustainable services for a better life for its people, many of whom live in remote areas across a vast territory.”⁷⁴

It is with this general context in mind that Mr. Simmons of FAR Sudan suggested to the Committee that while enhancements in governance in South Sudan are of central importance, they should be accompanied with progress on regional service delivery, sub-national governance and decentralization. In his opinion, an aspect of the South’s struggles with effective governance is that it “copies the north, and the north is heavily centralized, so that’s how the south has learned to govern. It’s repeating the same error”.⁷⁵

69 *Evidence*, Meeting No. 33, November 18, 2010.

70 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

71 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

72 *Evidence*, Meeting No. 33, November 18, 2010.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*

75 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

Indeed, other witnesses also highlighted the need for donors to support local civil society organizations in Sudan. Ms. Elsayi of the Sudanese Women Empowerment for Peace emphasized that donors need “a relationship with the grassroots level” if they want to monitor and evaluate effectively the outcomes of aid spending. She recommended the establishment of “a consultation forum between donors and civil society organizations”.⁷⁶ Mr. Davis of Kairos likewise stated that, “[I]n the development of new funding mechanisms, local organizations, including the Sudanese churches, which are close to the people, represented by its council, must be listened to and funds must be made accessible to them.”⁷⁷

Speaking from the general backdrop of his recent work in south Sudan on currency issues, emeritus Professor James Dean from Simon Fraser University underscored that capacity-building must address longer term economic development. He told the Committee that South Sudan has to date relied heavily on oil revenues and foreign assistance—approximately \$4 billion in total annually from both sources—to provide almost its entire operating budget. This has raised some problems with corruption.

Professor Dean pointed to the possibility of efforts being directed at the development of Sudan’s agricultural sector. He told the Committee that,

Any country that relies heavily on either oil or foreign aid is subject to disincentives to develop other sources of income.... it’s imperative for Sudan to develop another export industry. The best prospect is agriculture. Sudan is not only the largest country in Africa, it is one of the most fertile.⁷⁸

But he also noted that efforts to expand Sudan’s agricultural sector would have to address issues related to land tenure rights and the presence of large-scale and externally controlled agribusiness companies, which have been present mostly in the North so far. He explained that as arable hectares have been sold off to foreign investors, it was his understanding that “[C]ommunities and tribes and subsistence farmers have essentially lost their traditional tenure on the land.”⁷⁹ The government, “mostly in the north but increasingly also in the south,” has agreed to various long-leases of land. The situation is complicated by the fact that “there are virtually no land tenure laws in northern Sudan.” While there are land tenure laws in place in South Sudan, Professor Dean was uncertain whether “the spirit and the law” was being observed.

Considering some of the ongoing tensions the South has grappled with regarding political unity, a final lingering concern raised during the Committee’s hearings was the potential for violence to break out within the South in the period around or following the referendum. Mr. Proudfoot of DFAIT told the Committee that it “[H]as been a problem

76 *Evidence*, Meeting No. 27, October 7, 2010.

77 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

78 *Evidence*, Meeting No.32, November 2, 2010.

79 *Ibid.*

throughout the conflict—the civil war and after. The year 2009, which was a year of peace, saw 2,500 people killed in southern Sudan in inter-ethnic violence.”⁸⁰

Mr. Malok, from the GoSS, told the Committee that the President of the GoSS, Mr. Salva Kiir, had recently convened a “south-south dialogue with all the political parties in southern Sudan to find a common ground.”⁸¹ Mr. Malok also pointed out to the Committee that a presidential pardon had been issued to those SPLA commanders and others who had rebelled at different points against the GoSS. According to Mr. Malok, this pardon was “well received”. In his opinion, there is “anticipation that the referendum is an historic event and the people of southern Sudan must go to the referendum as one united block”.⁸²

At the closing session of the six-day Governors Forum in Juba at the end of October, Mr. Kiir refuted suggestions made at that time in the northern Sudanese media that a rift had developed between himself and his deputy, Mr. Riek Machar, describing the reports as a “desperate attempt by a group of people who have run out of ideas and strategies to undermine the timely conduct of the referendum”.⁸³ Mr. Kiir went on to reaffirm the unity of the southern Sudanese people in confronting “the challenges associated with the referendum and beyond”.⁸⁴ Nevertheless, observers will be watching closely for any signs of possible divisions within the South.

There is another potential conflict trigger within the South related to the anxieties stemming from the relative political and military dominance of one ethnic group—the Dinka—compared to the others, the Nuer and the Shilluk. Mr. Abunafeesa, a retired UN official who served in UNMIS, told the Committee that “[T]here is a need for stabilization in the south, domestically because of the tribal conflicts and tribal rivalry between the three important and main tribes...”⁸⁵ Based on this analysis, he argued that, “The most important thing is to look to the future stability of the south before we look at the north.”⁸⁶

It is for exactly these reasons that efforts from international donors to build and strengthen the governance capacity of the South are so important. Mr. Proudfoot made this point in relation to Canadian assistance, stating: “This is one of the reasons we feel it’s so important to build up the capacity of the southern Sudan police force through training,

80 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

81 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

82 *Ibid.*

83 “Kiir describes claimed rift with deputy a “desperate attempt” to delay vote,” *Sudan Tribune*, October 30, 2010, available from the UNMIS media monitoring service: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/MMR/MMR%2031%20Oct%2010.pdf>.

84 *Ibid.*

85 *Evidence*, Meeting No. 32, November 2, 2010.

86 *Ibid.*

and to build up and support UNMIS in its stabilization law.”⁸⁷ Effective governance that is inclusive of all society in the South, accompanied by appropriate disarmament, demobilization and reintegration programs and security sector reform, can serve as a counterbalance to these political tensions.

3. The Need to Support Women

A few of the witnesses emphasized the role that women can and should play in conflict prevention and development in Sudan. The Committee was told that women from the North and South managed to work together during the civil war for common objectives. They are now attempting to forge the same cooperation in the context of the upcoming referendum. Zaynab El Sawi described the difficulties for NGOs like her own operating in a very state-controlled environment in Sudan, speculating that North-South women’s groups “might need to meet outside [the country], as it used to be in the past”. On all of these points, she stated that these women “deserve Canada and the international community to support them”.⁸⁸

Witnesses described the relative gains that have been made for women’s rights in southern Sudan since 2005, compared to the situation facing women in the North. The interim constitution in southern Sudan guarantees women’s political participation by reserving 25% of the seats in the Southern Sudan Legislative Assembly and Council of Ministers.⁸⁹ Moreover, the Committee was told the Cabinet includes seven women ministers and that a gender ministry has been established. However, Ms. El Sawi pointed out that these same advancements have not taken hold in the North. She said, “Women from the north didn’t benefit [from the CPA] at the same level as the southern women...” Indeed, Ms. El Sawi framed the situation for women in northern Sudan in stark terms, stating:

We will be the losers — women in the north, absolutely. The regime has started to take us back to the nineties when they practised their full power against women. ... so I think they are waiting for the southerners to be ready for us to again practise the old way of dealing with women.⁹⁰

Mr. Lewis of Kairos seconded this concern. He told the Committee that:

There is a palpable fear when you speak with people in northern Sudan that Sudan without the south could become what they term to me as “another Saudi Arabia,” particularly in terms of women’s rights. There is a great fear that western governments —

87 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

88 *Evidence*, Meeting No. 27, October 7, 2010.

89 See: http://www.gossmission.org/goss/images/agreements/interim_constitution_southsudan_2005.pdf.

90 *Ibid.*

and western NGOs, it must be said — will abandon the north to the NCP, which is the government.⁹¹

Given this situation, he suggested that Canada could “champion” support for women’s issues in Sudan, particularly as relates to advancing their roles in decision-making. This would be in keeping with United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security, which was the subject of a recent action plan released by the Government of Canada.⁹² The Committee also believes that more formal partnerships between women parliamentarians in Canada and Sudan could be a useful mechanism of support.

Mr. Lewis also suggested that in order to advance women’s empowerment in Sudan, Canada should support initiatives that are being brought forward by women’s organizations themselves. The access of women’s groups to development financing was also raised by Ms. Elswawi. She told the Committee that most international donors are currently channelling their development assistance through basket funding mechanisms, particularly the multi-donor trust funds. In her assessment, “For small women’s groups, it’s very difficult actually to reach that fund for so many reasons.”⁹³

4. Darfur Cannot be Forgotten

The Committee wishes to conclude this report with a statement on the ongoing violence and instability in Darfur. While its hearings focused on the upcoming referendum in South Sudan, witnesses reminded the Committee that the humanitarian crisis in Darfur is directly connected to the country’s broader stability. As Ms. Stirk of DFAIT argued, “[I]t’s very important that the international community continue to remind the Government of Sudan about its obligations with respect to Darfur.”⁹⁴ The Committee agrees and strongly urges the government in Khartoum to cease all military activities in Darfur, to guarantee access for humanitarian relief workers to all areas of Darfur, and to work with rebel groups so as reach a timely and just negotiated solution to the conflict. In the opinion of Mr. Malok, a representative of the GoSS, “The conflict in Darfur is all about... equal development and equal political representation in the decision-making process in the centre and an equal share of national resources and wealth.”⁹⁵ The Committee is therefore of the opinion that in order to tackle these long-standing regional grievances, the peace process should be as inclusive as possible of a diverse range of societal actors within Darfur, so as to increase the likelihood of its sustainability.

91 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

92 DFAIT, Building peace and security for all: Canada’s Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolutions on Women, Peace and Security, October 6, 2010, http://www.international.gc.ca/START-GTSR/women_canada_action_plan-plan_action_femme.aspx.

93 *Evidence*, Meeting No. 27, October 7, 2010.

94 *Evidence*, Meeting No. 28, October 19, 2010.

95 *Evidence*, Meeting No. 30, October 26, 2010.

Having considered all of the longer-term issues addressed above, the Committee recommends that,

6. **Following the visit of the high-level delegation proposed above, the Government of Canada should, in partnership with the international community, elaborate a long-term and whole-of-government strategy for Sudan, which includes support for both the North and South. The strategy should include the following elements:**
 - **Continued engagement with both North and South Sudan;**
 - **Continued assistance to address the massive humanitarian needs in all parts of the country;**
 - **Explore support for capacity-building initiatives to strengthen governance in South Sudan, including in the justice and security sectors;**
 - **Technical advice and support targeting agricultural productivity and the strengthening of land tenure laws;**
 - **Mechanisms to enable direct access to financing for local civil society, including women's organizations;**
 - **Mediation support and technical advice to enable both parties to the Comprehensive Peace Agreement (CPA) to resolve outstanding issues such as border demarcation, citizenship rights, the sharing of debt, and oil revenue-sharing;**
 - **Full implementation in Sudan of the Government of Canada's Action Plan on United Nations Security Council resolution 1325, with a particular emphasis placed on facilitating women's roles in decision-making and the democratic process;**
 - **Maintain pressure on the Government of National Unity in Khartoum to reach a rapid, sustainable and inclusive political settlement to the conflict in Darfur;**
 - **Maintain pressure on the Government of National Unity in Khartoum and the Government of Southern Sudan to ensure full access to humanitarian relief organizations operating in all regions of Sudan; and,**

- Continue to address the practical needs of the massive population redistribution and displacement within Sudan, including through increased financial support for the appropriate multilateral organizations working on these issues in that country.

LIST OF RECOMMENDATIONS

- 1. The Government of Canada should take all possible steps to help the relevant authorities to hold the referendum on the future of South Sudan, scheduled for January 9, 2011, on time and in a manner that is free, fair and credible. This should include intensified diplomatic engagement with both the National Unity Government in Khartoum and the Government of Southern Sudan; and, continued support for the Carter Center and European Union monitoring mission so that those organizations can assist with voter education as well as monitor the referendum in Sudan.**
- 2. The Government of Canada should work with its international partners to encourage the Government of National Unity and the Government of Southern Sudan to respect the outcome of the January 9, 2011 referendum.**
- 3. Canada should send a high-level delegation that includes Ministers and parliamentarians to both North and South Sudan immediately following the referendum in order to communicate its continuing interest in a peaceful future for the Sudanese people, including in Darfur. The delegation should assess, with civil society, needs on the ground and establish with governments the most effective types of assistance Canada can contribute toward optimal outcomes.**
- 4. The Government of Canada should closely monitor and offer support to ensure a timely and fair conclusion to the negotiations between the parties to the CPA over the Abyei region.**
- 5. The Government of Canada should continue to closely monitor events around the referendum, with a particular concern placed on any acts of intimidation or violence committed in South Sudan.**
- 6. Following the visit of the high-level delegation proposed above, the Government of Canada should, in partnership with the international community, elaborate a long-term and whole-of-government strategy for Sudan, which includes support for both the North and South. The strategy should include the following elements:**
 - Continued engagement with both North and South Sudan;**
 - Continued assistance to address the massive humanitarian needs in all parts of the country;**

- Explore support for capacity-building initiatives to strengthen governance in South Sudan, including in the justice and security sectors;
- Technical advice and support targeting agricultural productivity and the strengthening of land tenure laws;
- Mechanisms to enable direct access to financing for local civil society, including women's organizations;
- Mediation support and technical advice to enable both parties to the Comprehensive Peace Agreement (CPA) to resolve outstanding issues such as border demarcation, citizenship rights, the sharing of debt, and oil revenue-sharing;
- Full implementation in Sudan of the Government of Canada's Action Plan on United Nations Security Council resolution 1325, with a particular emphasis placed on facilitating women's roles in decision-making and the democratic process;
- Maintain pressure on the Government of National Unity in Khartoum to reach a rapid, sustainable and inclusive political settlement to the conflict in Darfur;
- Maintain pressure on the Government of National Unity in Khartoum and the Government of Southern Sudan to ensure full access to humanitarian relief organizations operating in all regions of Sudan; and,
- Continue to address the practical needs of the massive population redistribution and displacement within Sudan, including through increased financial support for the appropriate multilateral organizations working on these issues in that country.

APPENDIX A LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Sudanese Women Empowerment for Peace	2010/10/07	27
Zaynab ElSawi, Program Coordinator		
Department of Foreign Affairs and International Trade	2010/10/19	28
Jillian Stirk, Assistant Deputy Minister, Europe, Eurasia and Africa Bureau		
Donald Bobiash, Director General, Africa Bureau		
Douglas Scott Proudfoot, Director, Sudan Task Force		
Government of Southern Sudan	2010/10/26	30
Joseph Malok, Principal Liaison Officer, Ottawa Liaison Office		
KAIROS		
James Davis, Program Coordinator, Africa Partnerships		
John Lewis, Program Coordinator, Human Rights		
As an individual	2010/11/02	32
James Dean, Emeritus Professor of Economics, Simon Fraser University		
FAR Sudan		
Mark Simmons, Country Director		
United Nations Mission in the Sudan		
Elsadig Abunafeesa, Senior Political Officer (Retired)		
Canadian International Development Agency	2010/11/18	35
Philip Baker, Acting Regional Director General, Southern and Eastern Africa		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Donald Bobiash, Director General, Africa Bureau		
Douglas Scott Proudfoot, Director, Sudan Task Force		

Organizations and Individuals	Date	Meeting
The Carter Center		
Sarah Johnson, Assistant Director and Program Manager for Sudan		
Sanne van den Bergh, Field Office Director		

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and individuals

Sudan Council of Churches

Government of Southern Sudan

KAIROS – James Davies

KAIROS – John Lewis

MINUTES OF PROCEEDINGS

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 27, 28, 30, 32, 35, 40 and 42) is tabled.

Respectfully submitted,

Dean Allison, MP
Chair

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 27, 28, 30, 32, 35, 40 et 42)
est déposé.

PROCÈS-VERBAUX

Respectueusement soumis,

Le président,

Dean Allison, député

ANNEXE B
Liste des mémoires

Organisations et individus

- Sudan Council of Churches
- Gouvernement du Sud-Soudan
- KAIROS – James Davies
- KAIROS – John Lewis

The Carter Center
Sarah Johnson, directrice adjointe et chargée du programme
pour le Soudan
Sanne van den Bergh, directrice du bureau local

Organisations et individus

Date

Réunion

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

Organisations et individus	Date	Réunion
----------------------------	------	---------

Sudanese Women Empowerment for Peace
 2010/10/07 27
 Zaynab Elisawi, coordonnatrice de programme

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
 2010/10/19 28
 Jillian Stirk, sous-ministre adjointe,
 Europe, Eurasie et Afrique

Donald Boblash, directeur général,
 Direction générale de l'Afrique
 Douglas Scott Proudfoot, directeur,
 Groupe de travail sur le Soudan

Gouvernement du Sud-Soudan

2010/10/26 30
 Joseph Malok, attaché de liaison principal,
 Bureau de liaison pour Ottawa

KAIRO

James Davis, coordonnateur du programme,
 Partenariats en Afrique

John Lewis, coordonnateur du programme,
 Droits humains

À titre personnel

2010/11/02 32
 James Dean, professeur émérite en économie,
 Université Simon Fraser

FAR Soudan

Mark Simmons, directeur de pays

Mission des Nations Unies au Soudan

Elisadig Abunafeesa, spécialiste politique principal (à la retraite)

Agence canadienne de développement international

2010/11/18 35
 Philip Baker, directeur général régional par intérim,
 Afrique australe et de l'Est

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Donald Boblash, directeur général,
 Direction générale de l'Afrique
 Douglas Scott Proudfoot, directeur,
 Groupe de travail sur le Soudan

- Maintien de l'engagement à l'endroit du Nord et du Sud-Soudan;
- Maintien de l'aide pour répondre aux besoins humanitaires énormes dans toutes les régions du pays;
- Soutien possible des mesures de renforcement des capacités afin de consolider la gouvernance au Sud-Soudan, notamment dans les secteurs de la justice et de la sécurité;
- Conseils et soutien techniques axés sur la productivité agricole et le renforcement des lois foncières;
- Mécanismes pour permettre aux organismes de la société civile, notamment aux organisations féminines, d'avoir directement accès au financement;
- Soutien à la médiation et conseils techniques pour aider les deux parties à l'APG à résoudre les questions encore en suspens, comme la démarcation de la frontière, les droits à la citoyenneté, le partage de la dette et la répartition des revenus pétroliers;
- Mise en œuvre intégrale au Soudan du Plan d'action du gouvernement du Canada relativement à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et attention particulière accordée à la promotion du rôle des femmes dans la prise de décisions et dans le processus démocratique;
- Maintien de la pression sur le gouvernement d'unité nationale de Khartoum pour arriver à un règlement politique immédiat, durable et inclusif du conflit au Darfour;
- Maintien de la pression sur le gouvernement d'unité nationale de Khartoum et le gouvernement du Sud-Soudan pour garantir le plein accès aux organisations d'aide humanitaire à l'œuvre dans toutes les régions du Soudan;
- Maintien des efforts pour répondre aux besoins pratiques découlant de la redistribution et du déplacement massif de la population à l'intérieur du Soudan, notamment grâce à un soutien financier accru aux organisations multilatérales œuvrant auprès des populations déplacées dans ce pays.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le gouvernement du Canada prenne toutes les mesures possibles pour aider les autorités pertinentes à tenir le référendum sur l'avenir du Sud-Soudan, prévu pour le 9 janvier 2011, à la date convenue et d'une façon libre, juste et crédible. Dans cette optique, le gouvernement doit intensifier son engagement diplomatique auprès du gouvernement de l'unité nationale de Khartoum et du gouvernement du Sud-Soudan, et continuer d'appuyer le Carter Center et la mission de surveillance de l'Union européenne pour que ces deux organismes puissent contribuer à l'éducation des électeurs et surveiller le référendum au Soudan.
2. Que le gouvernement du Canada travaille de concert avec ses partenaires internationaux pour encourager le gouvernement de l'unité nationale et le gouvernement du Sud-Soudan à respecter le résultat du référendum du 9 janvier 2011.
3. Que le Canada envoie une délégation de haut niveau formée de ministres et de parlementaires dans le Nord et le Sud du Soudan immédiatement après le référendum pour manifester son intérêt soutenu envers un avenir pacifique pour le peuple soudanais, y compris au Darfour. De concert avec la société civile, la délégation devra évaluer les besoins sur place et définir avec les gouvernements comment le Canada pourrait le plus efficacement contribuer à l'atteinte de résultats optimaux.
4. Que le gouvernement du Canada assure une surveillance étroite et offre son soutien en vue d'une conclusion juste et opportune des négociations entre les parties à l'APG en ce qui a trait à la région d'Abyei.
5. Que le gouvernement du Canada continue à suivre de près les événements entourant le référendum et porte une attention particulière aux actes d'intimidation ou de violence commis au Sud-Soudan.
6. Qu'après la visite de la délégation de haut niveau proposée ci-dessus, le gouvernement du Canada, en partenariat avec la communauté internationale, élabore une stratégie pangouvernementale à long terme à l'égard du Soudan, comportant des mesures de soutien pour le Nord et pour le Sud. Cette stratégie doit comprendre les éléments suivants :

- **Maintien de la pression sur le gouvernement d'unité nationale de Khartoum pour arriver à un règlement politique immédiat, durable et inclusif du conflit au Darfour;**
- **Maintien de la pression sur le gouvernement d'unité nationale de Khartoum et le gouvernement du Sud-Soudan pour garantir le plein accès aux organisations d'aide humanitaire à l'œuvre dans toutes les régions du Soudan;**
- **Maintien des efforts pour répondre aux besoins pratiques découlant de la redistribution et du déplacement massif de la population à l'intérieur du Soudan, notamment grâce à un soutien financier accru aux organisations multilatérales œuvrant auprès des populations déplacées dans ce pays.**

95 nationales. » Le Comité est donc d'avis que pour s'attaquer à ces griefs de longue date dans la région, il faut que le processus de paix soit inclusif que possible et permette la participation de tout un éventail d'intervenants sociaux différents au Darfour, de façon à en accroître la viabilité.

Ayant examiné les enjeux à plus long terme dont il est question ci-dessus, le Comité recommande :

6. Qu'après la visite de la délégation de haut niveau proposée ci-dessus, le gouvernement du Canada, en partenariat avec la communauté internationale, élabore une stratégie pangouvernementale à long terme à l'égard du Soudan, comportant des mesures de soutien pour le Nord et pour le Sud. Cette stratégie doit comprendre les éléments suivants :

- Maintien de l'engagement à l'endroit du Nord et du Sud-Soudan;
- Maintien de l'aide pour répondre aux besoins humanitaires énormes dans toutes les régions du pays;
- Soutien possible des mesures de renforcement des capacités afin de consolider la gouvernance au Sud-Soudan, notamment dans les secteurs de la justice et de la sécurité;
- Conseils et soutien techniques axés sur la productivité agricole et le renforcement des lois foncières;
- Mécanismes pour permettre aux organismes de la société civile, notamment aux organisations féminines, d'avoir directement accès au financement;
- Soutien à la médiation et conseils techniques pour aider les deux parties à l'APG à résoudre les questions encore en suspens, comme la démarcation de la frontière, les droits à la citoyenneté, le partage de la dette et la répartition des revenus pétroliers;
- Mise en œuvre intégrale au Soudan du Plan d'action du gouvernement du Canada relativement à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et attention particulière accordée à la promotion du rôle des femmes dans la prise de décisions et dans le processus démocratique;

Dans ce contexte, il est d'avis que le Canada pourrait « jouer un rôle de chef de file » pour soutenir la cause des femmes au Soudan et pour les aider, en particulier, à obtenir une plus grande place dans le processus de prise de décisions. Cela irait de pair avec la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, qui a fait l'objet d'un récent plan d'action de la part du gouvernement du Canada.⁹² Le Comité est aussi d'avis qu'un plus grand nombre de partenariats officiels entre les femmes parlementaires du Canada et celles du Soudan pourrait être un mécanisme de soutien utile.

Pour encourager les femmes du Soudan à se prendre en charge, M. Lewis est aussi d'avis que le Canada devrait soutenir les initiatives proposées par les organisations féminines elles-mêmes. L'accès des groupes de femmes aux fonds destinés au développement a aussi été soulevé par M^{me} Elisawi. Elle a dit au Comité que la plupart des donateurs internationaux achèment leur aide au développement par le biais de mécanismes de financement qui fonctionnent par paniers, en particulier le Fonds fiduciaire multidonateurs. Selon son analyse, « [p]our les petits groupes de femmes, il est très difficile d'avoir accès à ce fonds pour de très nombreuses raisons⁹³ ».

4. Le Darfour ne peut être laissé pour compte

Le Comité souhaite conclure le présent rapport par une déclaration sur la violence et l'instabilité qui perdurent au Darfour. Bien que ses audiences aient surtout été axées sur le référendum au Sud-Soudan, les témoins ont rappelé au Comité que la crise humanitaire au Darfour est directement reliée à la stabilité générale du pays. Comme l'a fait valoir M^{me} Stirk du MAECI, « il est très important pour la communauté internationale de continuer à rappeler au gouvernement soudanais ses obligations relativement au Darfour⁹⁴ ». Le Comité est d'accord et exhorte vivement le gouvernement de Khartoum à cesser toutes ses activités militaires au Darfour, à garantir l'accès aux travailleurs humanitaires dans toutes les régions du Darfour et à négocier avec les groupes rebelles pour parvenir rapidement à une solution juste pour régler le conflit. De l'avis de M. Malok, représentant du gouvernement du Sud-Soudan : « Le conflit du Darfour se résume à un problème d'inégalité aux niveaux du développement, de la représentation politique, de la participation aux décisions au centre, et de l'accès aux ressources et aux richesses

91	Témoignages, réunion n°30, 26 octobre 2010.
92	MAECI, Offrir la paix et la sécurité à tous : Plan d'action du Canada pour la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, 6 octobre 2010, http://www.international.gc.ca/START-GTSR/women.canada.action.plan-plan.action.femme.aspx?lang=fra .
93	Témoignages, réunion n°27, 7 octobre 2010.
94	Témoignages, réunion n°28, 19 octobre 2010.

Une gouvernance efficace à laquelle l'ensemble de la société est partie prenante, ainsi que la mise en place de programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion adaptés et d'une réforme des services de sécurité, pourraient faire contrepoids aux tensions politiques actuelles dans le Sud.

3. La nécessité de soutenir les femmes

Quelques témoins ont insisté sur le rôle que les femmes peuvent et doivent jouer en matière de prévention des conflits et de développement au Soudan. Le Comité a appris que pendant la guerre civile, les Soudanaises du Nord et du Sud ont réussi à unir leurs efforts dans la poursuite de leurs buts communs. Elles tentent maintenant de réaliser le même exploit dans le contexte du prochain référendum. Zaynab Elisawi a parlé de la difficulté pour les ONG comme la sienne d'évoluer dans un contexte où l'emprise de l'État est omniprésente comme au Soudan, et émis l'hypothèse que les groupes de femmes du Nord et du Sud « devront [se] réunir à l'extérieur [du pays], comme par le passé ». À tous ces égards, ces femmes « méritent que le Canada et la communauté internationale les appuient ».⁸⁸

Des témoins ont décrit les gains relatifs obtenus en faveur des droits des femmes dans le Sud-Soudan depuis 2005, comparativement à la situation des Nord-Soudanaises à cet égard. La constitution intérimaire du Sud-Soudan garantit la participation politique des femmes et leur réserve 25 % des sièges de l'Assemblée législative du Sud-Soudan et du Conseil des ministres⁸⁹. Le Comité a de plus appris que le Cabinet compte sept femmes ministres et qu'il y a maintenant un ministère des genres. Toutefois, M^{me} Elisawi a souligné que ces progrès n'avaient pas eu d'écho dans le Nord. En effet, « les femmes du Nord n'en [des conséquences positives de l'APG] ont pas profité autant [que les femmes du Sud] ». En fait, M^{me} Elisawi n'a laissé planer aucun doute lorsqu'elle a décrit la situation des femmes au Nord-Soudan :

Nous, les femmes du Nord, y perdons assurément. Le régime a commencé à nous traiter comme dans les années 1990, à l'époque où ses membres exerçaient leurs pleins pouvoirs sur les femmes [...] Donc, je pense qu'ils attendent que les Soudanais du Sud prennent une décision avant de retourner à leur ancienne manière de traiter les femmes⁹⁰.

M. Lewis de Kairos a exprimé la même préoccupation lorsqu'il a dit au Comité :

Quand on parle à des habitants du Nord-Soudan, on sent très nettement qu'ils craignent que, sans le Sud, leur pays ne devienne, et ce sont leurs propres mots, « une autre Arabie Saoudite », notamment en ce qui concerne les droits des femmes. Ils redoutent que les gouvernements occidentaux—en l'occurrence les ONG occidentales—

88
89
90

Témoignages, réunion n° 27, 7 octobre 2010.

[http://www.gossmission.org/goss/images/agreements/interim constitution southsudan 2005.pdf](http://www.gossmission.org/goss/images/agreements/interimconstitution%2005.pdf).
Ibid.

M. Malok du gouvernement du Sud-Soudan a dit au Comité que le président du Sud-Sud avec tous les partis politiques du Sud-Soudan pour essayer de trouver un terrain d'entente⁸¹ ». M. Malok a également souligné au Comité qu'un pardon présidentiel a été accordé aux commandants de l'APLS et à ceux qui se sont rebellés contre le gouvernement du Sud-Soudan. Au dire de M. Malok, ce pardon a été « bien accueilli ». A son avis, « dans la perspective du référendum, il [faut] que la population du Sud-Soudan forme un bloc uni⁸² ».

Lors de la séance de clôture du Forum des gouverneurs de six jours tenu à Djouba à la fin d'octobre, M. Kiir a réfuté les affirmations qui avaient cours alors dans les médias nord-soudanais selon lesquelles un désaccord serait apparu entre lui et son député, Riek Machar, et affirmé que ces reportages étaient une « tentative désespérée d'un groupe de personnes à court d'idées pour empêcher le déroulement du référendum en temps opportun⁸³ ». M. Kiir a ensuite réaffirmé que la population sud-soudanaise demeure unie et déterminée à relever « les défis associés au référendum et à la période qui suivra⁸⁴ ». Les observateurs surveilleront néanmoins de près la situation pour détecter le moindre signe de division dans le Sud.

L'autre facteur qui pourrait avoir un effet déclencheur et provoquer un nouveau conflit dans le Sud est la relative domination politique et militaire exercée par un groupe ethnique, en l'occurrence les Dinkas, sur les autres ethnies comme les Nuers et les Shilluks, qui est une source de tensions. M. Abunafeesa, fonctionnaire des Nations Unies à la retraite qui a fait partie de la MINUS, a dit au Comité « [il] faut donc consolider les assises du Sud, au niveau local, en raison des conflits tribaux et de la rivalité entre les trois principales tribus [...] »⁸⁵ ». A la lumière de cette analyse, il a soutenu qu'« [il] importe surtout de veiller à la stabilité du Sud avant de voir à celle du Nord⁸⁶ ».

C'est précisément pour ces raisons que les efforts des donateurs internationaux pour renforcer la capacité de gouvernance du Sud sont si importants. M. Proudfoot a avancé le même argument lorsqu'il a parlé de l'aide canadienne et affirmé que : « C'est l'une des raisons pour lesquelles il est si important de renforcer les capacités de la force de police du Sud du Soudan par l'entremise de formation, et d'appuyer et de renforcer la mission des Nations Unies au Soudan, ainsi que sa loi sur la stabilisation.⁸⁷ »

- | | |
|----|---|
| 81 | Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010. |
| 82 | Ibid. |
| 83 | « Kiir describes claimed rift with deputy a "desperate attempt" to delay vote », <i>Sudan Tribune</i> , 30 octobre 2010, accessible sur le site des services de dépouillement des médias de la MINUS : http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/MMR/MMR%2031%20Oct%2010.pdf . [traduction] |
| 84 | Ibid. [traduction] |
| 85 | Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010. |
| 86 | Ibid. |
| 87 | Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010. |

population et qui sont représentées par le Conseil, et leur donner un accès direct aux fonds disponibles⁷⁷ ».

Dans le contexte général de sa récente mission au Sud-Soudan portant sur l'introduction d'une nouvelle devise, le professeur émérite de l'Université Simon Fraser, James Dean, a insisté sur le fait que le renforcement des capacités doit favoriser le développement économique à plus long terme. Il a mentionné au Comité que jusqu'ici, le Sud-Soudan a beaucoup compté sur les revenus pétroliers et sur l'aide étrangère — ces deux sources génèrent l'équivalent de quatre milliards de dollars par année au total — pour financer la presque totalité de son budget de fonctionnement, d'où l'urgence de certains problèmes liés à la corruption.

M. Dean a évoqué la possibilité de concentrer les efforts sur le développement du secteur agricole au Soudan. Voici ce qu'il a dit à ce propos :

Tout pays qui s'appuie largement sur le pétrole ou l'aide étrangère est soumis à des mesures dissuasives pour trouver d'autres sources de revenus [...] Il est donc impératif que le Soudan se dote d'une autre industrie d'exportation. Le secteur le plus prometteur est l'agriculture⁷⁸. Le Soudan n'est pas seulement le plus grand pays d'Afrique, il est l'un des plus fertiles.

Il a aussi souligné par ailleurs que les efforts pour étendre les activités du secteur agricole au Soudan devront tenir compte des enjeux liés aux droits fonciers et à la présence d'une importante industrie agroalimentaire contrôlée par des intérêts étrangers, qui est particulièrement bien implantée dans le Nord. Il a expliqué que des centaines de milliers d'hectares de terres arabes avaient été vendus à des investisseurs étrangers, de sorte qu'en pratique « les collectivités, les tribus et les agriculteurs de subsistance ont pour ainsi dire perdu leur droit traditionnel d'occupation des terres⁷⁹ ». De même, le gouvernement a accepté de louer des terres à long terme « principalement dans le Nord mais de plus en plus dans le Sud ». La situation est d'autant plus compliquée qu'« [i]l n'y a pratiquement pas de lois foncières dans le Nord du Soudan ». Même s'il existe des lois foncières au Sud-Soudan, M. Dean doute que « l'esprit de la loi » soit observé.

Certaines des tensions auxquelles est actuellement confronté le Sud dans la foulée de ses efforts pour instaurer une unité politique suscitent des inquiétudes et font craindre à certains témoins une possible flambée de violence dans le Sud dans la période précédant ou suivant le référendum. M. Proudfoot du MAECI a dit au Comité que « [c]'est un [...] problème, qui dure depuis le début du conflit — pendant la guerre civile et après. En 2009, qui a été une année de paix, 2 500 personnes ont été tuées dans le Sud du Soudan à la suite de violence interethnique⁸⁰ ».

77
78
79
80

Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010.
Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010.
Ibid.
Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.

Soudan, M. Proudfoot du MAECI a expliqué de quelle façon le Canada soutient les efforts de renforcement des capacités du Sud en matière de gouvernance, et a précisé que, peu importe les résultats du référendum, ce besoin allait demeurer. La perspective de l'indépendance n'a fait qu'amplifier l'urgence de cette aide.⁷²

Des témoins ont dit au Comité qu'après le référendum, toute la pression retombera sur les épaules du gouvernement du Sud-Soudan; les attentes de la population sont très élevées dans le Sud, et les gens là-bas espèrent que leur vie changera pour le mieux une fois le référendum passé. M. Bobiash du MAECI a dit au Comité qu'au cours d'une mission, lui et d'autres fonctionnaires du gouvernement canadien ont entendu beaucoup de gens « exprimer leur frustration à l'égard de l'appareil politique et des attentes non comblées quant aux dividendes de la paix qui ne sont toujours pas perceptibles dans la plupart des collectivités [...] »⁷³ Il a décrit au Comité les défis qui se posent au Sud-Soudan en matière de gouvernance de la façon suivante : « Tant et aussi longtemps qu'il continuera d'avoir accès à ses richesses pétrolières, le grand défi pour le Sud-Soudan consistera à pouvoir traduire ces revenus et ceux reliés à l'aide internationale en prestations de services durables pour améliorer les conditions de vie de sa population, qui habite en grande partie dans des localités isolées éparpillées dans ce vaste territoire⁷⁴. »

C'est dans ce contexte général que s'inscrit l'observation de M. Simmons de FAR Sudan selon laquelle l'amélioration de la gouvernance dans le Sud-Soudan, même si elle revêt une importance cruciale, doit s'accompagner de progrès en ce qui concerne la prestation de services régionaux, la gouvernance sous-nationale et la décentralisation. À son avis, l'une des choses qui fait obstacle aux efforts du Sud pour instaurer une gouvernance efficace c'est qu'il « copie le Nord, et que le Nord est fortement centralisé; le Sud a donc appris à gouverner de cette façon. Il répète la même erreur⁷⁵. »

De fait, d'autres témoins ont aussi insisté sur la nécessité pour les donateurs de soutenir les organismes de la société civile soudanaise. M^{me} Elisawi de la Sudanese Women Empowerment for Peace a insisté sur le fait que les donateurs doivent entretenir des « relations au niveau de la base », s'ils veulent suivre et évaluer efficacement les résultats des dépenses engagées au titre de l'aide étrangère. Elle a recommandé la mise sur pied d'« une tribune de consultations entre les donateurs et les organismes de la société civile⁷⁶ ». Dans la même veine, M. Davis de Kairos a affirmé qu'« [il] faut [...], lors de la mise en place de nouveaux mécanismes de financement, prêter une oreille attentive aux organisations locales, y compris aux églises du Soudan, qui sont proches de la

- | | |
|----|---|
| 72 | Témoignages, réunion n° 33, 18 novembre 2010. |
| 73 | Témoignages, réunion n° 33, 18 novembre 2010. |
| 74 | <i>Ibid.</i> |
| 75 | Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010. |
| 76 | Témoignages, réunion n° 27, 7 octobre 2010. |

2. Les enjeux liés à la gouvernance dans le Sud

Dans l'ensemble, malgré la croissance économique enregistrée ces dernières années en raison principalement des revenus pétroliers, le Soudan est confronté à des défis de taille en matière de développement. Le pays se classe au 154^e rang sur 169 pays, selon l'*Indice de développement humain* des Nations Unies en 2010. Dans le Sud, si les résultats du référendum penchent en faveur d'une sécession, les besoins immédiats auxquels sera confronté le nouvel État en matière de développement seront énormes. Après des décennies de guerre et de sous-développement, la région est en effet l'une des plus pauvres au monde.

C'est là un aspect sur lequel tous les témoins ont insisté. Voici ce que M. Bobiash du MAECI a dit au Comité à ce sujet : « En un mot, les indicateurs de développement au Soud-Soudan sont parmi les plus bas au monde. L'accès aux soins de santé de base, à l'eau potable et à des routes est essentiellement inexistant pour la majorité des localités du Sud-Soudan⁶⁷. » De même, une autre fonctionnaire du MAECI, M^{me} Stirk, a écrit que bien que le Sud-Soudan a à peu près la même taille que l'Europe de l'Ouest, rien ne saurait mieux illustrer ses besoins criants en matière d'infrastructure que le fait qu'il ne possède que 100 kilomètres environ de routes pavées. Selon son estimation, le taux d'alphabétisation y serait inférieur à 25 %⁶⁸. Le problème de la scolarisation se pose aussi lorsque vient le temps d'évaluer la capacité des fonctionnaires du gouvernement dans le Sud. Philip Baker de l'ACDI a dit au Comité que plus de la moitié des fonctionnaires n'ont pas terminé l'école primaire » et [...] seulement 5 p. 100 d'entre eux détiennent un diplôme universitaire ». C'est là, selon lui, le défi qui se pose à tout gouvernement qui, après avoir d'abord été un gouvernement militaire, amorce sa transition pour devenir un gouvernement civil⁶⁹.

Le renforcement de la capacité du gouvernement du Sud-Soudan, qui est déjà une entité semi-autonome investie de responsabilités officielles en matière de gouvernance, demeure donc un élément clé du soutien de la communauté internationale. M^{me} Stirk a insisté sur le fait qu'« [e]n dépit de cette autonomie, le gouvernement du Sud-Soudan souffre d'un manque profond des capacités de base nécessaires pour répondre efficacement aux besoins de la population du Sud⁷⁰ ». Joseph Malok, du gouvernement du Sud-Soudan, réclame l'appui du Canada et de la communauté internationale à cet égard parce que, selon lui, il est impossible « d'assurer la bonne gouvernance du pays [...] sans renforcement de nos capacités [...] »⁷¹. De retour d'un récent voyage au

- | | |
|----|---|
| 67 | Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010. |
| 68 | « Soutien du Canada apporté au Soudan avant et après les référendums : réunion du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, discours de Jillian Stirk, sous-ministre adjointe, Europe, Eurasie et Afrique », p. 2. |
| 69 | Témoignages, réunion n° 33, 18 novembre 2010. |
| 70 | Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010. |
| 71 | Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010. |

que le référendum est loin d'être l'aboutissement du processus de paix entre le Nord et le Sud. La quête de solutions négociées doit donc continuer à retenir l'attention si nous voulons que la paix dure. La citoyenneté est l'une des questions litigieuses que tous les témoins ont soulevée. Comme l'a expliqué M. Proudfoot au Comité, la citoyenneté est « peut-être [...] la question la plus importante pour ce qui est de la période suivant 2011⁶³ ». Comme il est mentionné précédemment, les Sud-Soudanais qui vivent dans le Nord et inversement, les Nord-Soudanais qui vivent dans le Sud, s'inquiètent de ce qu'il adviendra de leur citoyenneté, si le Sud vote en faveur de l'indépendance en janvier. M. Lewis de Kairos a résumé la situation de la façon suivante :

[E]nviron 1,5 million de Soudanais du Sud vivent dans le Nord. Ce sont des gens qui ont été déplacés par la guerre qui ravage le Sud depuis des décennies. Leur avenir est incertain. Nous devons encourager les dirigeants soudanais du Nord et du Sud à faire la promesse qu'ils n'expulseront pas les citoyens de l'autre camp une fois que les résultats du référendum seront connus. Des membres du gouvernement du Sud-Soudan ont annoncé [...] qu'ils étaient prêts à considérer comme des citoyens les Soudanais du Nord qui vivent dans le Sud. Nous n'avons pas reçu ce genre de garanties de la part du gouvernement du Nord-Soudan⁶⁴.

Pour sa part, Mark Simmons de l'organisme FAR Sudan a souligné le fait que certains Sud-Soudanais qui vivent dans le Nord ne seront pas nécessairement les bienvenus dans le Sud pour des raisons politiques. Il entrevoit certaines complications, qu'il a décrites de la façon suivante :

Le même problème se pose toujours pour les réfugiés [...], ils inspirent de la méfiance lorsqu'ils reviennent chez eux parce qu'ils ne sont pas restés un demi-million d'indépendance, si vous voulez [...]. Pour ce qui est des chiffres, environ un demi-million de gens probablement partageraient d'eux-mêmes et un autre million seraient probablement expulsés si le gouvernement du Nord estimait qu'ils ne sont pas les bienvenus dans le Sud⁶⁵.

M. Simmons a en outre attiré l'attention du Comité sur le problème inhérent à cette situation, à savoir qu'il est difficile de savoir pour l'instant vers où se dirigeront ces populations. On craint qu'elles « se retrouvent dans un *no man's land* le long de la frontière [...] »⁶⁶. Le Canada a fourni quelques conseils techniques aux deux camps sur les enjeux touchant la citoyenneté. Toutefois, comme il est expliqué précédemment, les questions non résolues en ce qui concerne la citoyenneté pourraient avoir un effet déstabilisant dans les prochains mois.

- 63 Témoignages, réunion n° 33, 18 novembre 2010.
- 64 Témoignages, réunion n° 30, 16 octobre 2010.
- 65 Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010.
- 66 *Ibid.*

a connu tant de souffrance, nous devons demeurer déterminés à l'aider à trouver les solutions à long terme complexes qui leur procureront un brillant avenir⁶¹ ».

Les parties suivantes traitent des principaux enjeux qu'il faudra prendre en compte dans le cadre d'une stratégie d'engagement à long terme envers le Soudan.

1. Questions non résolues

Même si le référendum sur l'avenir du Sud-Soudan est l'objet principal de l'APG et aussi la question qui a le plus retenu l'attention de la communauté internationale, plusieurs autres enjeux liés aux négociations post-référendaires demeurent en suspens, les plus importants étant la démarcation de la frontière, le partage de la dette nationale, la répartition des revenus tirés de l'exploitation du pétrole et les droits à la citoyenneté. Ce sont toutes là des questions qui doivent encore faire l'objet de négociations entre le Nord et le Sud. Jillian Stirk a dit au Comité que ni l'APG ni la constitution nationale intermédiaire n'établissent de cadre précis quant aux mesures à prendre pour régler ces questions après la tenue du référendum. Chacun de ces enjeux est délicat et pourrait compromettre la paix. Des négociations en présence de médiateurs doivent donc se poursuivre dans les prochains mois.

En ce qui concerne précisément la question de la démarcation de la frontière, qui est censée être réglée dans les six mois suivant la signature de l'APG, M. Proudfoot a mentionné au Comité que le désaccord qui subsiste porte sur 20 % de l'ensemble du territoire, en l'occurrence la « où il y a des populations frontalières [vivant] des deux côtés⁶² ». Les pierres d'achoppement en ce qui concerne la démarcation de la frontière découlent des considérations stratégiques et pratiques de l'un et l'autre camp, notamment à l'égard des droits fonciers et des droits de pacage, des sources d'eau et des ressources naturelles.

Même si les réserves pétrolières du pays se concentrent principalement au Sud-Soudan, l'infrastructure nécessaire à l'exportation du pétrole vers les marchés se trouve dans le Nord et est contrôlée de là-bas. L'APG établit un régime provisoire de répartition des revenus tirés de l'exploitation du pétrole en vertu duquel les revenus du pétrole extraits dans le Sud seront répartis également entre les gouvernements du Nord et du Sud (2 % étant réservés à la région d'où provient le pétrole). Étant donné l'importance cruciale des revenus pétroliers pour l'économie soudanaise, il faudra élaborer un mécanisme de répartition des revenus qui s'appliquera après le référendum. Certains observateurs ont bon espoir que des progrès sont possibles dans ce dossier étant donné les intérêts économiques mutuels qui sont en jeu ici.

La plupart des questions encore en suspens qui concernent l'APG et ses suites n'ont pas été abordées en détail lors des audiences du Comité, si ce n'est pour souligner

sorte que le développement se poursuive⁵⁶. C'est aussi le sentiment exprimé par le représentant du gouvernement du Sud-Soudan, M. Joseph Malok. Selon lui, le Canada a beaucoup à offrir pour régler les problèmes actuels entre le Nord et le Sud, « car il est respecté et sait faire preuve de leadership » et « n'a pas d'ambitions personnelles dans le Nord ou dans le Sud ». Pour reprendre ses termes, « [s]on seul objectif [celui du Canada] est le maintien de la paix dans l'ensemble du Soudan⁵⁷ ».

Le Comité se réjouit de voir que les représentants du gouvernement reconnaissent la nécessité d'un engagement canadien à long terme au Soudan au-delà de la date du référendum. Voici comment M. Douglas Scott Proudfoot du MAECI a décrit la position du Canada :

Si ce référendum est important dans l'histoire du Soudan, par contre, la suite des choses le sera encore beaucoup plus. C'est pour cette raison que le Canada oriente son action de façon non seulement à appuyer le référendum, mais aussi à favoriser un Soudan stable, propice au développement, quelle que soit l'issue du référendum⁵⁸.

Comme des témoins l'ont mentionné au Comité, le principal enjeu consistera à favoriser le développement de relations constructives entre le Nord et le Sud dans les années et les décennies à venir, étant entendu que les deux camps devront continuer à composer l'un avec l'autre, ne serait-ce qu'en raison de leur proximité et des terres, de l'eau et du peuple qu'ils partagent.

La réalisation de cet objectif fondamental exigera un soutien international concret à l'égard du développement dans le pays, en particulier en ce qui concerne l'amélioration de la gouvernance. En fait, même si la communauté internationale s'est surtout employée à surveiller le déroulement de l'inscription des électeurs et du référendum lui-même, de même que les enjeux immédiats liés aux déplacements, il ne faut pas oublier que les défis humanitaires actuels au Soudan sont énormes. Jillian Stirk du MAECI a dit au Comité qu'encore aujourd'hui « [o]n estime à 5,2 millions le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du Soudan, dont 2,7 millions d'individus au Darfour et quelque 430 000 réfugiés soudanais dans les pays voisins, dont plus de la moitié au Tchad⁵⁹ ». Zaynab Elisawi de l'organisme Sudanese Women Empowerment for Peace a tenu des propos semblables lorsqu'elle a affirmé au Comité que « [t]out le Soudan a besoin d'appui », pas seulement les régions touchées par la guerre⁶⁰. C'est précisément pour toutes ces raisons que M^{me} Stirk a rappelé au Comité que « [f]ace à un pays possédant autant de potentiel et qui

- 56 Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010.
- 57 Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010.
- 58 Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010.
- 59 Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.
- 60 Témoignages, réunion n° 27, 7 octobre 2010.

de même que la volonté de vivre dans un État plutôt que dans l'autre, si le Sud s'exprimait en faveur de l'indépendance. M. Proudfoot, du MAECI, a dit au Comité : « Même si la question de la citoyenneté est résolue de manière satisfaisante, il pourrait y avoir de vastes mouvements de population après le référendum, soit du sud au nord, soit du nord vers le sud⁵². »

Les mouvements sont déjà entamés. Mark Simmons, de FAR Sudán, une ONG œuvrant sur le terrain dans le Sud-Soudán, a déclaré au Comité à son retour au pays : « Nous observerons [...] une augmentation spectaculaire de gens qui prennent la direction du Sud⁵³. » M. Proudfoot a souligné que le Canada a déjà des programmes en place au Soudán qui visent les déplacements de populations. Il a déclaré que l'ACDI s'était rendu compte qu'il était plus efficace de concentrer les efforts sur les services aux personnes déplacées « pour assurer le retour [de ces] personnes dans leurs collectivités [plutôt] que de cibler précisément les personnes déplacées⁵⁴ ». Ce raisonnement s'appuie sur le fait que si les collectivités ne sont pas bien outillées pour répondre aux arrivées massives, les personnes déplacées ne se réinstalleraient pas nécessairement et pourraient se diriger ailleurs.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des enjeux liés aux déplacements de populations au Soudán, il ne fait pas de doute que le Canada et la communauté internationale devront fournir un soutien immédiat et à long terme pour répondre aux besoins humanitaires qui s'ensuivront. Les défis à long terme, qui émanent de questions de citoyenneté non résolues, sont abordés dans la prochaine partie de ce rapport.

B. Le rôle du Canada : apporter un soutien à long terme au Soudán après le référendum

Le Comité est fermement convaincu que le Canada aura un rôle prolongé à jouer pendant la période post-référendaire au Soudán, particulièrement en matière d'aide au développement, d'aide humanitaire et de renforcement des capacités. C'est le message que tous les témoins ont transmis au Comité, notamment M. Davis de Kairos, qui a déclaré ce qui suit :

Les garants de l'Accord, les Nations Unies et la communauté internationale, doivent réitérer leur volonté politique et leur engagement, non seulement jusqu'au référendum, mais aussi pendant les mois et les années de transition qui suivront⁵⁵.

M. Abunafeesa, fonctionnaire des Nations Unies à la retraite, a lui aussi soutenu que les « pays dignes de confiance » ont un rôle à jouer « pour rétablir la paix » et faire en

52
53
54
55

Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.
Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010.
Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.
Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010.

représentant du gouvernement du Sud-Soudan, a insisté sur le fait que « [l]a communauté internationale, et le Canada en particulier, doivent exercer des pressions politiques à la fois sur le NCP et sur le Mouvement populaire de libération du Soudan, le SPLM, pour que le référendum dans la région d'Abyei ait lieu en même temps que le référendum dans le Sud-Soudan⁴⁵ ».

LES PROCHAINES ÉTAPES : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

A. Préoccupations immédiates

Pour la communauté internationale, la priorité immédiate en ce qui concerne le Soudan est d'empêcher le retour de la violence et de veiller à ce que l'échéancier référendaire, tel que convenu dans l'APG, soit respecté. Dans son témoignage, Jillian Stirk, du MAECI, a déclaré : « Que la population du Sud-Soudan choisisse l'unité ou la séparation, le principal désir du Canada est de maintenir la paix et la stabilité au Soudan et dans la région⁴⁶. »

Reconnaissant la fragilité de la situation, le Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon a tenu une réunion de haut niveau sur le Soudan au siège des Nations Unies le 24 septembre 2010. Il a décrit les attentes de la communauté internationale à l'égard des processus référendaires dans le Sud-Soudan et à Abyei et a déclaré :

Nous espérons que les référendums seront pacifiques et menés dans un environnement exempt d'intimidations et d'autres violations des droits. Nous espérons que les deux parties accepteront les résultats et feront la planification qui s'impose. Enfin, nous espérons que les parties respecteront l'Accord de paix global, sans poser de geste unilatéral ni dans le Nord ni dans le Sud.

Il a poursuivi en disant que « peu importe l'issue du processus, le Nord et le Sud doivent coexister de manière pacifique⁴⁷ ».

Le Comité souhaite donner suite à cette volonté et demande instamment aux deux parties à l'APG de veiller à ce que le référendum sur l'avenir du Sud Soudan se déroule à la date prévue et d'une façon libre, juste et crédible pour tous les Soudanais. Le Comité demande également aux deux parties à l'APG de respecter pleinement l'issue du référendum et de comprendre que peu importe le résultat, une période de négociations entre le Nord et le Sud suivra inévitablement le scrutin et permettra de régler, de manière pacifique, toutes les questions résiduelles en suspens. Enfin, le Comité est convaincu

⁴⁵ Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010.

⁴⁶ Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.

⁴⁷ Centre d'actualités de l'ONU, Remarks at High-Level Meeting on Sudan, 24 septembre 2010, http://www.un.org/apps/news/focus/speeches/statements_full.asp?statID=965. [traduction]

38 négociation plus vaste dirigée par le Groupe de haut niveau de l'Union africaine sur le Soudan.

Des témoins ont dit au Comité que la plupart des questions en litige, à Abyei, portent sur la citoyenneté et les droits de pâturage. M. Proudfoot, du MAECI, a expliqué que la majorité des populations établies à Abyei sont issues du groupe ethnique des Dinka et « s'identifient au Sud », mais le principal point d'achoppement porte sur le statut d'un important groupe nomade du Nord, les Misseriya, qui font pâturer leur bétail à Abyei plusieurs mois par année. M. Proudfoot a déclaré : « Les Misseriya, qui ont toujours migré dans la région d'Abyei, s'identifient au Nord et sont arabophones. Mais combien d'entre eux peuvent être considérés comme des résidents d'Abyei pour le scrutin ? Ils ne sont toujours pas arrivés à une conclusion à ce sujet [...] »³⁹ L'APG norme spécifiquement les critères Dinka comme des « résidents » d'Abyei, mais il dispose également que les critères de résidence doivent être examinés par la Commission référendaire d'Abyei, laquelle n'a pas encore été établie. M^{me} Stirk, du MAECI, a déclaré que « l'impasse est due principalement⁴⁰ » aux désaccords sur la situation de résidence et la qualité d'électeur des Misseriya.

S'ajoutent à toutes ces questions la délimitation exacte des frontières d'Abyei. L'APG prévoit la création d'une Commission des frontières d'Abyei pour délimiter le territoire. La Commission a fait connaître sa décision en juillet 2005, mais elle a été rejetée par le Parti du Congrès national (NCP). Après trois années d'impasse marquées d'épisodes de violence, les parties ont soumis le différend à l'arbitrage⁴¹. La Cour permanente d'arbitrage d'Abyei a rendu sa décision finale en 2009. M^{me} van den Bergh, du Carter Center, a déclaré au Comité : « À l'heure actuelle, la décision rendue par la Cour permanente d'arbitrage, la CPA, est toujours admise par les deux parties. Personne n'y a encore dérogé officiellement. Cependant, plusieurs autres propositions ont été formulées [...] Aucune de ces propositions n'a été acceptée ou catégoriquement rejetée par l'une ou l'autre des parties⁴². » Le SPLM et le NCP ont déclaré qu'ils acceptaient la décision, mais les Misseriya l'ont rejetée, estimant qu'une trop grande partie de leurs pâturages se retrouveraient ainsi à Abyei⁴³. Poursuivant son témoignage, M^{me} van den Bergh a déclaré que pour le moment « la décision de la CPA tient toujours, et la loi sur le référendum adoptée à Abyei prévoit toujours qu'une commission soit établie et que le référendum se tienne en même temps que celui du Sud-Soudan⁴⁴ ». Pour éviter qu'Abyei ne devienne « un point chaud dans les années à venir », M. Malok, un

38 ICG, *Negotiating Sudan's North-South Future*, p. 4-9.

39 Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.

40 *Ibid.*

41 ICG, *Negotiating Sudan's North-South Future*, p. 4.

42 Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010.

43 « FACTBOX — Key facts about Sudan's disputed Abyei region », *Reuters*, 23 novembre 2010, <http://af.reuters.com/article/sudanNews/idAFLD6E6AM1V720101123?sp=true>. [traduction]

44 Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010.

M^{me} Stirk a livré un message semblable, indiquant que « [l]a question du rattachement d'Abyei au Nord ou au Sud est une question sensible au Soudan [...] »³⁵.

Ainsi, le discours animé sur le sort d'Abyei véhicule les positions bien arrêtées des parties, mais aussi le fait qu'Abyei est reconnue comme une pièce maîtresse des négociations dans le contexte plus vaste des questions encore en suspens qui concernent l'APG et ses suites. Le 14 octobre 2010, des représentants du Nord ont fait une déclaration aux médias selon laquelle « il ne fait plus de doute qu'on ne pourra tenir le référendum d'Abyei le 9 janvier 2011. Tous reconnaissent que cela n'est plus pratique. » Un membre du SPLM, Deng Arop Kuol, a toutefois répondu : « Retarder le vote n'est pas acceptable. Le peuple d'Abyei s'attend toujours à ce que le référendum ait lieu le 9 janvier. Si le gouvernement ne leur offre pas cette possibilité, nous pourrions nous en charger nous-mêmes »³⁶.

Les observateurs doutent fort que le référendum d'Abyei aura lieu à la date prévue, et les spéculations sur le fait que le territoire pourrait faire partie d'une solution négociée entre le Nord et le Sud vont bon train. À son retour du Soudan, un autre responsable du MAECI, M. Boblash, a dit au Comité : « Étant donné que la tension monte à Abyei, car il devient de moins en moins probable que le référendum puisse commencer le 9 janvier, on craint que des flambées de violence puissent éclater dans cette région et provoquer un conflit plus étendu. » Il a résumé ainsi les intérêts véritables des parties aux négociations :

Pour le Nord, Abyei est utilisée comme un atout pour obtenir davantage de concessions dans le cadre des négociations sur l'après-référendum, tandis que pour le Sud, Abyei est la patrie de membres clés du SPLM et est perçue comme le cœur de la lutte pour la libération du Sud³⁷.

Les efforts de médiation se sont intensifiés au cours des derniers mois. Sous l'égide des États-Unis, les deux parties ont entamé un dialogue en marge de la réunion de haut niveau des Nations Unies sur le Soudan, à la fin de septembre 2010. En octobre, les parties et les dirigeants locaux se sont engagés dans des pourparlers plus officiels, à Addis-Abeba, en Éthiopie, mais malgré les différentes propositions, ils n'ont conclu aucun accord. Ces discussions font désormais partie d'un processus de

35

Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010. L'International Crisis Group (ICG), un organisme non gouvernemental voué à la recherche de moyens de prévenir et de résoudre les conflits dans le monde, conteste la description courante de l'Abyei selon laquelle la région est riche en pétrole. Dans un rapport récent, l'ICG a écrit que le jugement de 2009 de la Cour permanente d'arbitrage sur la délimitation définitive d'Abyei « réduit la taille de la région » à ce qu'elle était au moment de la décision de 2005 de la Commission des frontières de l'Abyei, « ce qui contribue à retrancher les deux sites les plus lucratifs, les champs pétroliers de Heglig et de Bambo, de la région ». L'ICG indique que selon les estimations actuelles, les réserves de pétrole d'Abyei comptent pour environ 0,6 % des recettes totales du Soudan tirées du pétrole. Voir : ICG, « Negotiating Sudan's North-South Future », *Update Briefing*, Juba/Khartoum/Nairobi/Bruzelles, 23 novembre 2010, p. 4. [traduction]

36

Andrew Heavens, « Sudan Abyei vote deadline 'impossible': north », *Reuters*, Khartoum, 14 octobre 2010.

37

Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010.

60 % des électeurs inscrits doivent exercer leur droit de vote et que la « victoire de l'une ou l'autre des options exige l'obtention de 50 p. 100 plus un des votes³⁰ ». Ce seuil complique l'inscription des électeurs en raison du nombre de Sud-Soudanais qui habitent dans le Nord et du manque d'information sur le processus d'inscription et l'admissibilité. James Davis, de l'ONG canadienne confessionnelle KAÏROS, a expliqué ainsi le point de convergence entre le seuil d'inscription et le nombre de Sud-Soudanais habitant dans le Nord :

Le problème, c'est que s'ils simplifient la procédure pour qu'un grand nombre de gens s'inscrivent mais qu'ensuite ils leur rendent les choses difficiles pour exercer leur droit de vote, on ne pourra pas obtenir à la fois un taux de participation de 60 % et une majorité de 50 % des voix une³¹.

M. Simmons, de FAR Sudan, a lui aussi mentionné l'inscription des électeurs dans le Nord, déclarant au Comité que « [d]ans le Nord [...] on incite les gens à demander leur citoyenneté dans le Sud, pour y avoir le droit de vote, ce qui augmentera le nombre de voteurs inscrits et réduira, en conséquence, le pourcentage de ceux qui pourraient être plus susceptibles de voter pour l'indépendance³² ».

LA SITUATION DANS LA RÉGION D'ABYEI

Comme on l'a déjà mentionné, l'APG dispose qu'il doit y avoir un référendum sur l'avvenir de la région d'Abeyi, délimitée, au nord, par le Kordofan du Sud, et au sud, par les États de Unity et de Bahr El Ghazal Nord. Abeyi jouit actuellement d'un statut administratif spécial sous le régime présidentiel national. Conformément à l'APG, le référendum d'Abeyi doit avoir lieu en même temps que celui sur l'avvenir du Sud-Soudan; le processus accuse néanmoins des retards considérables. Jillian Stirr, du MAECI, a fourni l'explication suivante : « Tous les préparatifs pour le référendum d'Abeyi sont actuellement suspendus parce que les deux parties à l'APG ne peuvent s'entendre sur la formation de la Commission pour le référendum d'Abeyi³³. »

Certains observateurs craignent que les désaccords au sujet d'Abeyi ne ramènent la violence au Soudan. John Lewis, de KAÏROS, a fait état du caractère délicat de la situation, pour les deux parties, déclarant au Comité que le gouvernement du Sud-Soudan avait « fait le parallèle entre Abeyi et le Cachemire ». Il a ajouté : « Votre comparaison avec l'Inde et le Pakistan est sans doute pertinente, mais elle est aussi inquiétante³⁴. »

-
- | | |
|----|---|
| 30 | Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010. |
| 31 | Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010. |
| 32 | Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010. |
| 33 | Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre, 2010. |
| 34 | Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010. |

- Manque de véhicules pour la livraison des documents aux centres de scrutin;

- « [C]aractère flou des critères d'admissibilité » à l'inscription;

- Electeurs « très peu informés » dans le Sud et le Nord;

- Aucun comité d'examen en place dans le Nord ou le Sud (pour traiter les appels);

- « Dans le Sud, l'option de l'unité occupe très peu de place dans l'espace public»;

- Les Sud-Soudanais vivant dans le Nord ont parfois « peur de s'inscrire » en raison de l'incertitude qui règne à propos de leur citoyenneté et bon nombre d'électeurs vivant dans le Nord « ne savent même pas clairement s'ils ont le droit de s'inscrire²⁶ ».

M^{mes} Johnson et van den Bergh ont reconnu que les préparatifs avaient progressé lentement au départ, mais que « les choses se sont considérablement améliorées au cours des quelques dernières semaines ». De plus, le personnel électoral « a été formé en temps opportun. Il semble que les documents ont été livrés dans les comités et dans les centres de scrutin [...] » M. Bobiash, du MAECI, a qualifié les progrès d'« efforts héroïques »²⁷.

À propos de l'inscription des électeurs, le personnel du Carter Center a dit au Comité qu'en date du 18 novembre 2010, « les taux de participation étaient très bas dans chaque Etat du Nord » du Soudan, mais « beaucoup plus élevés²⁸ » dans le Sud. La période d'inscription des électeurs devait initialement se dérouler du 15 novembre au 1 décembre, mais la Commission référendaire a annoncé, le 26 novembre, qu'elle prolongerait la période d'inscription d'une semaine parce que la participation dans certains centres du Sud avait été forte et avait entraîné une pénurie de documents d'inscription; il fallait donc attendre d'en recevoir d'autres. Un membre de la Commission référendaire, Chan Reek Madut, a déclaré aux médias : « Cela n'aura pas d'effet sur l'échéance du 9 janvier [...] Nous allons diminuer le nombre de jours pour les rapports et les plaintes avant cette date. Ils seront condensés²⁹. »

La formule actuelle du référendum occasionne un certain nombre de problèmes. M^{me} Johnson a expliqué que pour que le référendum soit « considéré comme valide »,

26

Ibid.

27

Ibid.

28

Ibid.

29

« Sudan extends vote registration after huge turnout », *Reuters*, Khartoum, 16 novembre 2010. [traduction]

l'inscription des électeurs n'a commencé qu'à la mi-novembre. De plus, les défis géographiques et logistiques associés à l'inscription des électeurs sont importants. Comme l'a expliqué Mark Simmons, de FAR Sudan :

Le Soudan s'étend sur une superficie équivalente aux territoires du Québec et de l'Ontario réunis. Le Sud-Soudan, l'équivalent de l'Ontario en fait de superficie, possède probablement une centaine de kilomètres de routes pavées. Comment peut-on s'attendre à faire l'inscription des électeurs là-bas, de même qu'au Canada, en Éthiopie, aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Nord-Soudan, en six jours seulement [...] même si la période d'inscription a maintenant été prolongée à 17 jours [...].²³

Dans ce contexte, le représentant du gouvernement du Sud-Soudan, M. Joseph Malok, a déclaré au Comité que la communauté internationale et le Canada devraient « dépêcher des représentants pour s'assurer que le processus électoral se déroule sans heurts dans le Nord et dans le Sud du Soudan ».²⁴

Le Carter Center, une ONG américaine chargée d'observer sur le terrain le processus référendaire au Soudan, a offert au Comité un compte rendu des progrès de l'inscription et de la sensibilisation des électeurs, à une étape relativement précoce des deux processus. Depuis septembre, le Centre a déployé 16 observateurs de longue durée qui seront présents au Soudan jusqu'en février. Il a envoyé 30 observateurs à moyen terme supplémentaires pour aider à l'inscription des électeurs, processus qui se terminera vers le 19 décembre. Durant la période immédiate du vote, le Centre prévoit « déployer 50 observateurs [...] qui se joindront aux observateurs de longue durée et [au] personnel de base »²⁵.

Sarah Johnson, directrice adjointe et chargée du programme pour le Soudan du Carter Center, et Sanne van den Bergh, directrice du bureau local pour le Carter Center, ont présenté au Comité un survol des principales difficultés rencontrées jusqu'ici :

- Sous-financement de la commission et du bureau référendaires;
- Centralisation extrême de la commission référendaire;
- « [Q]ueques lacunes sur le plan des communications entre le président de la commission et les conseillers techniques internationaux. On a fait trainer les choses en ce qui a trait à l'approbation d'un certain nombre de documents importants, y compris le manuel d'inscription des électeurs et les règles s'appliquant aux observateurs»;
- Absence de règlement relatif à la campagne;

23
24
25

Témoignages, réunion n° 32, 2 novembre 2010.
Témoignages, réunion n° 30, 26 octobre 2010.
Témoignages, réunion n° 35, 18 novembre 2010.

Dans l'immédiat, le Canada cherche surtout à aider l'organisation du référendum. M^{me} Stirk a dit au Comité que le Canada « a fondé et coprésidé le groupe de travail afin de donateurs à Khartoum » et qu'il a « embauché un coordonnateur à temps plein afin de faciliter le travail du groupe¹⁸ ». Il a aussi accordé sept millions de dollars au fonds commun du Programme des Nations Unies pour le développement voué aux référendums qui soutient les activités nécessaires à la tenue des référendums¹⁹. Les représentants du MAECI ont ajouté que le Canada a « créé un partenariat avec le Centre Carter à l'aide d'une contribution de deux millions de dollars afin d'observer les référendums eux-mêmes, et nous prévoyons également déployer des observateurs au sein de la mission d'observation de [l']Union européenne²⁰ ».

Des fonctionnaires du Ministère ont aussi informé le Comité des dernières activités diplomatiques entourant la visite d'une délégation au Soudan en novembre. Deux fonctionnaires, Donald Bobiash, directeur général chargé de l'Afrique et Douglas Scott Proudfoot, directeur du Groupe de travail sur le Soudan, ont parlé des entretiens qu'ils ont eus avec divers interlocuteurs gouvernementaux, non gouvernementaux et internationaux dans le nord et le sud du Soudan, ainsi qu'avec des membres des diverses missions du Canada dans la région. M. Proudfoot s'est en outre rendu au Caire où il a rencontré des fonctionnaires égyptiens ainsi que le secrétariat de la Ligue arabe, laquelle exerce une forte influence en Afrique du Nord et au Soudan.

LE RÉFÉRENDUM DANS LE SUD DU SOUDAN

La plupart des témoins ont discuté du besoin impératif de tenir un référendum légitime sur l'avenir du Sud du Soudan à la date prévue. Par exemple, Jillian Stirk, du MAECI, a souligné qu'« étant donné l'anticipation qui se fait de plus en plus sentir chez les Soudanais du Sud à l'approche du 9 janvier 2011, beaucoup redoutent que tout retard dans la tenue du référendum mène à une violence généralisée et à l'effondrement de l'APG²¹ ». Le Canada a toujours insisté sur le respect intégral de l'APG auprès des deux parties.

De nombreux observateurs considèrent le référendum imminent comme un tournant historique pour le Soudan. Cependant, les retards et les conflits entourant le processus référendaire soulèvent des inquiétudes. M^{me} Stirk a dit au Comité : « Nous ne pouvons pas sous-estimer les défis d'organiser ces référendums de manière transparente et crédible. Des divergences politiques profondes et des soupçons semblent entraver les préparatifs des référendums²² ». Le secrétaire général de la Commission référendaire du Sud-Soudan, Mohamed Osman al-Nujoomi, n'a été nommé qu'en septembre, et

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Ibid.

21 Témoinages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.

22 Ibid.

sécession¹². L'APG prévoit par ailleurs deux consultations populaires pour les États du Sud-Kordofan et du Nil bleu — deux autres régions contestées situées dans le nord du Soudan¹³. Faisant le bilan de tous les processus enclenchés par l'APG, Elsadig Abunafeesa, ancien représentant des Nations Unies, a dit au Comité : « Aujourd'hui, le Soudan est dans une position où il pourrait être le plus grand pays d'Afrique¹⁴. »

LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DU SOUDAN

Le Soudan figure ces dernières années parmi les priorités de la politique étrangère du Canada. Les efforts déployés par le Canada visent à soutenir la mise en œuvre intégrale de l'APG et à résoudre la crise du Darfour. Le Canada a alloué plus de 800 millions de dollars au Soudan depuis janvier 2006. Jillian Strik du MAECI a signalé que le Canada a adopté une approche pangouvernementale à l'égard du Soudan, la situation dans ce pays présentant de nombreuses facettes, et qu'il dirige son aide vers toutes les régions du pays.

Comme les fonctionnaires du MAECI l'ont expliqué au Comité, les activités du Canada au Soudan sont organisées suivant trois grands axes prioritaires. Premièrement, le Canada travaille « avec les Soudanais et les partenaires internationaux à limiter la violence et à améliorer la sécurité¹⁵ », ce qui comprend l'affectation de soldats des Forces canadiennes et de policiers civils à la mission de maintien de la paix de l'ONU, MINUS, dans des postes « de formateurs et d'observateurs militaires », ainsi que le soutien des mesures de désarmement, de démobilisation et de réintégration. « Le Canada a fourni près de 430 gardiens de la paix militaires et civils à la MINUS depuis sa mise sur pied¹⁶. » Deuxièmement, le Canada cherche à réduire la vulnérabilité des populations par la voie d'une aide au développement et d'une assistance humanitaire, notamment auprès des réfugiés et des personnes déplacées. Enfin, le troisième volet de la stratégie du Canada met l'accent sur le rétablissement de la paix et la reconstruction à long terme au moyen d'activités visant notamment à augmenter la production agricole, à améliorer « l'accès à des services de base tels que l'éducation et les soins de santé pour les enfants et la jeunesse » et à renforcer les capacités au niveau de la gouvernance dans le Sud-Soudan¹⁷.

- 12 Integrated Regional Information Networks (IRIN), *Analysis: A guide to Abyei's referendum*, 14 juillet 2010, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?reportid=89832>.
- 13 Katherine Almqvist, *Renewed Conflict in Sudan*, Council on Foreign Relations (CFR), Center for Preventive Action, Contingency Planning Memorandum No. 7, mars 2010.
- 14 *Témoignages*, réunion n° 32, 2 novembre 2010.
- 15 *Témoignages*, réunion n° 28, 19 octobre 2010.
- 16 *Ibid.*
- 17 *Ibid.*

L'APG est un long document qui compte de nombreuses dispositions, lesquelles touchent tous les aspects de la vie au Soudan (gouvernement, administration et vie quotidienne) et prévoient notamment la création de commissions et tribunaux divers, l'adoption de mesures de sécurité, l'établissement de processus de démarcation de la frontière, les étapes menant à la réalisation d'un recensement de la population, le partage des revenus (dont ceux tirés du pétrole), le partage des pouvoirs et l'établissement de constitutions provisoires. Les principaux éléments politiques de l'APG sont l'établissement d'un gouvernement d'unité nationale à Khartoum et la création de la région semi-autonome du Sud-Soudan, laquelle serait gouvernée pendant la période de transition par un nouveau gouvernement du Sud-Soudan, à l'intérieur d'une structure fédérale du pays. À l'échelle nationale et dans le Sud, l'APG prévoit par ailleurs un système de gouvernement décentralisé associé à une importante dévolution de pouvoirs⁹. Dans l'ensemble, comme Jillian Stirk du MAECI l'a expliqué au Comité, l'APG contient des dispositions ambitieuses qui visaient à « à transformer le Soudan et à rendre l'unité attrayante¹⁰ » avant l'expiration de l'accord, le 9 juillet 2011.

Donc, conformément aux dispositions de l'APG, le Soudan a maintenant un gouvernement d'unité nationale reposant sur un partenariat entre le Parti du Congrès national — le parti majoritaire au sein du gouvernement d'unité nationale, dirigé par le président Béchir, qui gouvernait le pays depuis un coup d'État militaire en 1989 — et le parti minoritaire, le Mouvement populaire de libération du Soudan — le principal parti sudiste¹¹. Des élections présidentielles et des élections législatives au niveau national et dans la région semi-autonome du Sud-Soudan devaient avoir lieu en 2009, mais elles ont été reportées à la période du 11 au 15 avril 2010. Le président national sortant — Omar El-Béchir — a alors été réélu avec 68 % des suffrages. Un bon nombre des autres candidats se sont désistés dans un mouvement de boycottage des élections peu avant le scrutin. Dans le Sud-Soudan, le titulaire des fonctions de président durant la période de transition, Salva Kiir, a facilement conservé la présidence du gouvernement du Sud-Soudan avec 93 % des suffrages.

Deux référendums sont censés avoir lieu avant l'échéance du 9 janvier. Le premier doit porter sur l'avenir du Sud-Soudan et le second doit déterminer si la région d'Abyei, une région qui chevauche le Nord et le Sud, conservera son statut administratif spécial dans le Nord, tel qu'il est défini dans l'APG, ou si elle sera intégrée au Sud, indépendamment des résultats du référendum mené dans le Sud sur sa propre

9 Suivant le protocole sur le partage des pouvoirs de l'Accord de paix global entre le gouvernement de la République du Soudan et l'Armée/le Mouvement populaire de libération du Soudan.

10 *Témoignages*, réunion n° 28, 19 octobre 2010. L'article 2.5 du Protocole de Machakos de l'APG sur le droit à l'autodétermination de la population du Sud-Soudan porte que, au terme de la période de transition de six ans, un référendum organisé conjointement par le gouvernement du Sud-Soudan et l'Armée/le Mouvement populaire de libération du Soudan et supervisé par la communauté internationale sera mené auprès de la population du Sud-Soudan afin que celle-ci soit confirmée l'unité du Soudan en optant pour le système de gouvernement établi dans l'Accord de paix global, soit vote pour la sécession.

11 EIU, *Country Profile 2009: Sudan*, p. 4.

la mission des Nations Unies au Soudan (MINUS), laquelle compte presque 9 500 soldats, 486 observateurs militaires et 655 agents de police⁴.

2. Le Darfour

Un autre conflit, d'origine plus récente, sévit par ailleurs dans la province du Darfour, située à l'ouest du Soudan, alimentée celui-là par l'exacerbation de vieux griefs politiques et économiques, par des conflits territoriaux et par la désertification croissante du territoire⁵. Lorsque des groupes de rebelles dirigés par le Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE) et Mouvement de libération du Soudan (MLS) se sont attaqués au gouvernement en 2003, celui-ci a soutenu directement et indirectement une campagne anti-insurrectionnelle faisant appel aux milices janjawid et à d'autres groupes de rebelles armés pour mater la rébellion. Les affrontements qui en sont résultés ont entraîné une vague de violence systématique et de mauvais traitements envers les populations civiles de la région du Darfour. Depuis le début des combats, entre 200 000 et 300 000 personnes sont décédées des suites du conflit (violence, maladie, famine) et 2,7 millions de personnes ont été déplacées. Les Nations Unies ont déployé une force de maintien de la paix au Darfour, l'Opération hybride Union Africaine/Nations Unies au Darfour (MINUAD), composée d'environ 17 000 soldats, 264 observateurs militaires et 4 747 agents de police⁶.

Fait important à signaler, en mars 2009, la Cour pénale internationale (CPI) lançait un mandat d'arrestation contre le président du Soudan Omar El-Béchir pour crime de guerre et crime contre l'humanité; un second mandat d'arrestation, cette fois pour génocide au Darfour, était lancé en juillet 2010. Toutes les tentatives de médiation, et elles ont été nombreuses, ont jusqu'ici échoué et on n'a toujours pas obtenu de règlement politique global du conflit.

B. Les principaux volets de l'Accord de paix global

L'APG a été signé le 9 janvier 2005 à Nairobi par le gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement populaire de libération du Soudan/l'Armée populaire de libération du Soudan (MPLS/APLS)⁷. Il est l'aboutissement de six ententes conclues par les parties entre 2002 et 2004⁸. L'APG, qui prévoyait une période préalable à la transition de six mois, suivie d'une période de transition de six ans, doit expirer en juillet 2011.

4 Voir <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/facts.shtml> (site consulté le 31 octobre 2010). Le mandat actuel de la mission de l'ONU expire le 30 avril 2011.

5 EIU, *Country Profile 2009: Sudan*.

6 Voir <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/facts.shtml> (site consulté le 31 octobre 2010). Le mandat de la mission de l'ONU au Darfour expire le 31 juillet 2011.

7 Le MPLS est l'aile politique de l'APLS.

8 Voir United Nations Missions in Sudan, *The background to Sudan's Comprehensive Peace Agreement*, <http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=515>, consulté le 8 décembre 2010.

de l'éducation, des services de santé et de la gouvernance a pâti des dizaines d'années de conflits armés. Enfin, en ce qui concerne les pays avoisinants, la situation soulève des questions très délicates sur le plan politique et sur le plan diplomatique. Par exemple, certains pays d'Afrique, et l'Union africaine elle-même, semblent préoccupés par le précédent qu'établirait une sécession du Sud-Soudan. Les intérêts bilatéraux d'autres pays sont en jeu. L'Égypte, par exemple, qui borde le Soudan au nord, appréhende les conséquences du référendum sur le partage des eaux du Nil.

Le Comité insiste sur le fait que le Soudan ne doit pas affronter ces difficultés seul. Compte tenu des répercussions éventuelles du référendum sur la région immédiate du Soudan et sur l'ensemble de l'Afrique, la communauté internationale se doit de venir en aide à la population soudanaise. Le secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-Moon l'a d'ailleurs admis implicitement quand il a déclaré devant le Conseil de sécurité que « [l]es prochains mois seront probablement difficiles pour la population du Soudan et la communauté internationale présente dans le pays », ajoutant que le référendum « peut changer l'avenir du pays et avoir des répercussions considérables dans l'ensemble de la région² ».

L'ACCORD DE PAIX GLOBAL

A. Historique du conflit

1. La guerre nord-sud

La guerre civile qui a opposé l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS), un groupe rebelle, et le gouvernement du Soudan, a connu deux phases importantes, l'une durant la période 1956-1972 et l'autre durant la période 1983-2005. La reprise du conflit en 1983 était imputable à la division du Sud en trois provinces administratives et à l'imposition de la loi islamique (charia) et de l'état d'urgence. Il faut dire aussi que le Sud craignait d'être spolié dans la mise en valeur de ses ressources pétrolières (découvertes près de Bentiu en 1978) et la construction du canal de Jonglei (censé capter les eaux du Nil blanc pour leur faire contourner le marais du Sudd³. Suivant des estimations, la guerre aurait fait deux millions de morts et déplacé quatre millions de personnes. L'une des plus longues guerres civiles de l'histoire, elle est à l'origine d'une catastrophe sur le plan humanitaire parmi les plus complexes et les plus dévastatrices que le monde ait connues. Le conflit a pris fin avec la signature de l'APG en janvier 2005, dont la mise en œuvre et le contrôle sont assurés par une importante force de maintien de la paix des Nations Unies :

- 2 Secrétaire général des Nations Unies, SG/SM/13252, SC/10087, AFR/2062, 16 novembre 2010, <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/SGSM13252.doc.htm>.
- 3 Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Profile 2009: Sudan*, Londres, Royaume-Uni, 2009.

APERÇU DE LA SITUATION

À l'exception d'une brève période de paix entre 1972 et 1983, l'histoire du Soudan est émaillée d'interminables conflits depuis la déclaration d'indépendance de 1956. Ces conflits internes sont causés par la marginalisation économique de certaines régions et la sous-représentation politique de certains groupes. Les régions périphériques du Soudan réagissent à ce qu'elles perçoivent comme une tentative du Nord, à savoir le gouvernement central de Khartoum, d'unifier le pays sous la bannière de l'arabisme et de l'islam.

La conclusion de l'Accord de paix global (APG) en 2005 entre le gouvernement central et les rebelles du Sud a marqué un tournant. L'APG porte que le Sud décidera par voie de scrutin en janvier 2011 s'il reste intégré à un Soudan unifié ou s'il devient un Etat indépendant. Pour de nombreux observateurs, le référendum prochain constituera un moment décisif dans l'histoire du Soudan. L'inquiétude monte cependant depuis quelques mois devant les retards observés au niveau des mesures institutionnelles et logistiques nécessaires au déroulement du référendum à la date prévue et de manière crédible. Qui plus est, d'autres questions clés soulevées par l'APG, notamment le sort de la région d'Abeyi et la démarcation de la frontière, ainsi que certaines questions qui concernent l'après-APG, comme la question de droits à la citoyenneté, doivent encore être résolues par les parties concernées.

Ainsi, comme on l'a déjà dit, on ne saurait exagérer l'importance du référendum prochain et de ses répercussions éventuelles sur l'avenir du Soudan. Il faut cependant se rappeler que ce référendum s'inscrit dans un contexte particulier. Le Soudan est le plus grand pays d'Afrique et il borde neuf autres pays. Son avenir revêt donc une importance cruciale pour la stabilité du nord et de l'est de l'Afrique. Il suffit pour s'en convaincre d'observer les conséquences de la longue guerre civile qui a déchiré le pays, laquelle a été dévastatrice non seulement pour la population soudanaise, mais aussi pour toute la région environnante. La sous-ministre adjointe chargée de l'Europe, de l'Eurasie et de l'Afrique au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), Jillian Stirk, a insisté sur ce point, quand elle a dit au Comité : « Les crises au Soudan sont une source chronique d'instabilité qui a des implications régionales, alimentant le commerce des armes légères, la contrebande et les conflits transfrontaliers. Une telle instabilité perpétue des violations des droits de la personne et de la souffrance humaine dans cette région du monde¹. »

Si le rythme et l'intensité de l'activité diplomatique internationale au Soudan se sont accrus devant l'arrivée à échéance prochaine de l'APG en juillet 2011, cela reste insuffisant au vu de l'énormité des difficultés à venir. On observe déjà au Soudan de vastes mouvements de population qui pourraient s'intensifier après le référendum. Les besoins essentiels étaient déjà extrêmes au Sud-Soudan avant même que soit amorcé le processus référendaire, car le développement de l'infrastructure, des services,

¹ Témoignages, réunion n° 28, 19 octobre 2010.

LE RÉFÉRENDUM AU SOUDAN : LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS APRÈS 2011

INTRODUCTION

En janvier 2011, la population du Sud-Soudan décidera par référendum si le Sud restera intégré à un Soudan uni ou s'il deviendra un État indépendant. Ce référendum est la pierre angulaire de l'Accord de paix global (APG) de 2005 qui avait mis un terme à un conflit armé dévastateur entre le Nord et le Sud. On ne saurait trop insister sur l'importance considérable de ce référendum pour le Soudan, ainsi que pour les pays avoisinants.

Le référendum est imminent, mais les problèmes demeurent nombreux : retards dans la mise en œuvre des dispositions de l'APG portant sur le référendum, désaccords qui perdurent entre le Nord et le Sud, possibilité de contestation des résultats du référendum par certains groupes à l'intérieur du pays, et, dernier problème, et non le moindre, risque d'une nouvelle flambée de violence qui mènerait à des déplacements de population massifs.

Cette étude est motivée principalement par le souhait du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international (ci-après le Comité) que le référendum sur l'avenir du Sud-Soudan soit tenu à la date prévue, d'une façon juste et libre. Il est absolument crucial que la population soudanaise ait confiance dans la fiabilité des résultats du référendum faute de quoi une reprise de la violence serait à craindre.

Par ailleurs, le Comité est convaincu que le Canada peut faire œuvre utile dans cette région d'Afrique. Bien sûr, de nombreux pays sont aux prises avec les problèmes que causent la pauvreté, l'insécurité et la mauvaise gestion des affaires publiques, et tous ont besoin de l'aide de la communauté internationale. Cependant, le Comité estime que le Canada est particulièrement bien placé pour jouer un rôle utile à long terme dans la région compte tenu des efforts qu'il déploie déjà pour promouvoir la paix et la stabilité au Soudan et du type de savoir-faire qu'il peut offrir. Tout important qu'il soit, le référendum de janvier n'est pas une fin en soi. Il est donc essentiel que le Canada se donne une stratégie à long terme pour soutenir le développement du Soudan, quelle qu'en soit l'issue.

Le Comité a tenu des audiences en octobre et en novembre 2010 durant lesquelles il a entendu des spécialistes, des représentants d'organisations de la société civile, ainsi que des porte-parole du gouvernement du Canada et du gouvernement du Sud-Soudan. Il a pu se faire une idée de l'évolution de la situation sur le terrain grâce à l'information qu'il a reçue du Carter Center, qui observe actuellement l'inscription et la préparation des électeurs au Soudan, et au témoignage de fonctionnaires fédéraux qu'il a rencontrés avant et après leur visite au nord du Soudan et au Sud-Soudan.

TABLE DES MATIÈRES

LE RÉFÉRENDUM AU SOUDAN : LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS APRÈS 2011	1
INTRODUCTION	1
APERÇU DE LA SITUATION	2
L'ACCORD DE PAIX GLOBAL	3
A. Historique du conflit	3
1. La guerre nord-sud	3
2. Le Darfour	4
B. Les principaux volets de l'Accord de paix global	4
LA POLITIQUE DU CANADA À L'ÉGARD DU SOUDAN	6
LE RÉFÉRENDUM DANS LE SUD DU SOUDAN	7
LA SITUATION DANS LA RÉGION D'ABYEI	10
LES PROCHAINES ÉTAPES : OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ	13
A. Préoccupations immédiates	13
B. Le rôle du Canada : apporter un soutien à long terme au Soudan après le référendum	16
1. Questions non résolues	18
2. Les enjeux liés à la gouvernance dans le Sud	20
3. La nécessité de soutenir les femmes	24
4. Le Darfour ne peut être laissé pour compte	25
LISTE DES RECOMMANDATIONS	29
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS	31
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES	33
PROCÈS-VERBAUX	35

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les répercussions et les conséquences du référendum au Soudan et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

PRÉSIDENT

Dean Allison

VICE-PRÉSIDENTS

Bernard Patry

Jean Dorian

MEMBRES

Johanne Deschamps

Peter Goldring

Deepak Ohrai

L'hon. Bob Rae

L'hon. Jim Abbott

Paul Dewar

James Lunney

Glen Douglas Pearson

Dave Van Kesteren

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Carmen DePape

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

James Lee, analyste

Allison Goody, analyste

**LE RÉFÉRENDUM AU SOUDAN :
LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS APRÈS 2011**

**Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du
développement international**

Le président

Dean Allison, député

DÉCEMBRE 2010

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION



Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à :
Les Éditions et Services de dépôt Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0S5
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca
<http://publications.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à
l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

40^e LÉGISLATURE, 3^e SESSION

DÉCEMBRE 2010

Dean Allison, député

Le président

Rapport du Comité permanent
des affaires étrangères et du
développement international

LE RÉFÉRENDUM AU SOUDAN :
LA SUITE DES ÉVÉNEMENTS APRÈS 2011

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

